**认罪认罚视阈下值班律师的应然定位及现实展望[[1]](#footnote-0)\***

王 璘 刘晓晴 李一特[[2]](#footnote-1)\*\*

摘要：值班律师制度肇始于英国，后为澳大利亚、新西兰、加拿大以及日本等国家所吸收。在我国，值班律师制度的确立经历了从部分地区试点到认罪认罚制度下全面实施的过程。然而，长期以来关于我国值班律师的定位问题在理论界始终未能达成一致。在认罪认罚制度全面实施的背景下，将值班律师定位为“见证人”以及“辩护人”分别存在不符合现实需求和缺乏现实基础的问题。当前，将值班律师定义为“法律帮助人”的现实规范不仅未能澄清值班律师职能定位的边界，反而对值班律师权利进行了不当的限缩。有鉴于此，本文指出，围绕我国刑事司法实践的现实需求，在观念上应当确立值班律师“准辩护人”的应然定位，与此同时，进一步完善值班律师在审前各阶段的辩护权利，建立长效机制促进值班律师各项辩护权利的落实，健全值班律师的法律责任和考核评价体系，在司法实践中，促进值班律师介入案件的及时性和有效性。

关键词：认罪认罚 值班律师 职能定位 现实展望

一、问题的提出

值班律师制度肇始于英国，后为澳大利亚、新西兰、日本等国家吸收借鉴。我国的值班律师制度先后在河南省修武县试点、速裁程序试点以及认罪认罚试点等一系列试点工作中得以确立和发展。在这个过程中，我国法律援助工作的观念经历了从“被告人有权获得法律帮助”到“被告人有权获得实质有效的法律帮助”的演进。然而，长期以来，我国值班律师的职能定位问题在理论界未能形成共识，“见证人”、“辩护人”、“法律帮助人”等论说莫衷一是。值班律师应当为犯罪嫌疑人、被告人提供何种程度上的法律帮助才得以称为实质有效帮助的问题，在理论和实务界始终未能达成一致。值班律师的定位不清则权利不清、责任不清，必然使得值班律师制度的实践效果大打折扣，甚至流于形式。

特别是在全面实施认罪认罚制度的背景下，我国的司法实践对于值班律师履行职责的要求较之域外国家存在明显不同，如果仅仅将值班律师制度视为对外国先进经验的引进而疏于考证我国司法实践的具体情况，我国值班律师的职能定位则难以把握。作为认罪认罚制度中的重要组成部分，值班律师能否提供实质有效的法律帮助亦成为了认罪认罚工作能否实现立法预期的关键。实践中，有司法工作者指出，如果没有认罪认罚案件则值班律师制度也便没有存在的价值。[[3]](#footnote-2)这一观点尽管在对值班律师独立价值的认识上失于褊狭，却反映出司法实践工作在当前及今后一段时期内将认罪认罚制度与值班律师制度高度联系的现实情况。然而，根据学者调查显示，在认罪认罚案件中，有超过一半的检察官认为值班律师的法律帮助并无明显效果，超七成的检察官表示值班律师并未实质参与认罪协商[[4]](#footnote-3)，有相当数量的检察官将值班律师与见证人同等视之。[[5]](#footnote-4)司法实践与立法初衷的差异使得“实质有效的法律帮助”不免沦为空谈。有鉴于此，本文试图通过追溯域外国家值班律师制度的具体模式以及我国值班律师制度的确立过程，探索在认罪认罚制度全面实施的背景下我国值班律师的职能定位，以期对值班律师制度的进一步完善提出可资借鉴的思路。

二、比较研究：值班律师制度的域外考察

**（一）域外值班律师制度概况**

1.英国的值班律师计划

英国的值班律师计划发端于1988年的《法律援助法案》。根据该法案的规定，值班律师计划分别包括在警察局和法院设立值班律师办公室两种形式，前者主要为被警察拘留的犯罪嫌疑人提供法律咨询服务，后者则主要为“治安法庭”审判的缺乏辩护律师的被追诉人提供法律咨询和律师代理的服务。[[6]](#footnote-5)有鉴于英美国家与我国刑事诉讼制度的差异，需要特别指出的是，英国的治安法庭作为英国的基层法院，具体职能包括1.签发羁束性令状（如逮捕令、搜查令等）。2.对检察机关移送起诉的案件进行审查，并决定应否移送刑事法院进行审判。3.对刑期不超过6个月监禁或总额不超过5000英镑罚金的“简易罪”径行审判等。[[7]](#footnote-6)较之我国的刑事诉讼制度，英国治安法庭的前两种职能类似于我国检察机关的审查逮捕和审查起诉工作，而第三种审判职能所针对的罪名不仅包括我国刑法中所规定的部分轻罪，还包括一些在我国归属于治安违法的行为，在审判程序上，英国治安法庭则更接近我国法院的简易和速裁程序。由于英国97%的刑事案件均需要通过治安法庭的审判进行分流，因此通过实施具有普惠性质的值班律师计划能够有效的为绝大多数案件的犯罪嫌疑人、被告人乃至所有接受警察询问的公民提供基本的法律服务，实现从警察的首次讯问到被告人首次出庭时的律师咨询服务全覆盖。

从值班律师的构成来看，英国主要采取签约律师事务所、签约民间机构以及公设辩护人办公室等三种方式。其中，与律师事务所及民间机构签约是英国值班律师的主要来源。英国法律服务委员会（LSC）[[8]](#footnote-7)可以通过招标的方式与通过资质审查的私人律师事务所签约，也可以与符合资质审查的非营利民间机构签约，如公民咨询局、法律中心和公益性法律中心等具有公益性质的法律服务组织。此外，作为签约制的补充，LSC也会直接雇佣律师提供值班律师服务。[[9]](#footnote-8)

2.日本的值班律师计划

1990年，日本九州岛律师联合会自发设立了值班律师计划，旨在为被羁押的犯罪嫌疑人提供一次免费的法律咨询服务，以此实现对无法获得法律援助的犯罪嫌疑人的权利保障。[[10]](#footnote-9)此后，这一计划为日本各地的律师协会所效仿实施，并逐步扩展至全国范围。日本的值班律师计划由各地的律师协会本地的实际情况具体规定，大体上可以分为轮流值班和设置值班名录两种类型。所谓轮流值班是指值班律师轮流在值班当日于律师事务所值班，在收到犯罪嫌疑人的申请时及时赶赴警署与之会面。而设置值班名录是指将志愿提供值班律师服务的律师名单编制成册，犯罪嫌疑人向律师协会申请值班律师帮助后，由律师协会依据名册指定一名值班律师为犯罪嫌疑人提供服务。与英国的值班律师制度不同之处在于，日本的值班律师计划尚未为国家立法所确立和规范，具有自发性、公益性、民间性的特点，维持计划所需的经费亦由日本律师联合会（JFB）、地方律师协会等组织自行贴补承担。

如前所述，英国和日本的值班律师计划分别呈现了由国家组织和民间自发组织的不同特征。在澳大利亚，各地的法律援助机关在地方法院和监狱（此处的“监狱”在性质上应为关押未决犯的场所）设立了值班律师办公室，为犯罪嫌疑人提供及时的法律服务。在加拿大，值班律师应当至少于庭前半小时到达法庭与申请值班律师服务的被追诉人进行交谈，告知当事人其所涉的罪名、罪刑并为其提供法律建议。在诉讼活动中，值班律师还可以提供代为申请保释、申请休庭、参与控辩交易等服务。[[11]](#footnote-10)此外，加拿大还设立了24小时的值班律师热线，为被警察羁押的当事人提供电话咨询服务。[[12]](#footnote-11)在新西兰，可供免费咨询的值班律师的名单及其电话号码得以在警察局内备案，任何犯罪嫌疑人均可要求查看该名单并选择一名值班律师为其提供免费的电话咨询服务。在一些复杂案件中，律师也可以在警察局与犯罪嫌疑人进行会见。[[13]](#footnote-12)

**（二）域外值班律师职能定位的解读**

通过对域外国家值班律师制度的观察，可以发现由于法律规范以及司法环境的不同，各国的值班律师制度在制度设计和制度目的上各有其特点，盲目照搬域外制度必然无法与我国的刑事诉讼规范以及司法实践相适应。例如，英国的刑事诉讼规范要求警察讯问犯罪嫌疑人时必须有律师在场，而根据我国刑事诉讼法的规定，在公安机关讯问犯罪嫌疑人时并不存在所谓的“律师在场权”。在现行立法规定和司法实践的条件下，值班律师不可能超越辩护人的职能而获得在警察讯问犯罪嫌疑人时在场提供法律帮助的在场权。因而有学者主张参考英国的警察局值班律师计划，于我国公安派出所设立值班律师办公室的观点仍然值得商榷。[[14]](#footnote-13)此外，如前文所述，英国的治安法庭承担着类似我国检察机关审查逮捕和审查起诉的职能，所径行审判的案件也与我国的治安处罚、交通处罚相类似，不进行陪审团的审查，在程序上也相对简单。因此，不能认为英国的值班律师在治安法庭进行出庭与在我国法院，律师出庭进行辩护的职责相一致。事实上，凡归属英国刑事法庭审理的“可诉罪”，值班律师在被指派为法律援助律师之前，亦无权出庭履行辩护职责。因此，在职能定位上，英国的值班律师实质上仍属于广义的法律帮助的范畴。与英国的值班律师制度相类似，新西兰的值班律师在刑事诉讼的过程中也只能为犯罪嫌疑人、被告人提供简单的咨询和代为提出变更强制措施、延期审理等申请。再如日本的值班律师制度，与绝大多数以国家财政支持为主要经费来源的值班律师制度不同，日本的值班律师计划主要由当地律协等社会组织自发组建，因而呈现出有别于其他国家的自发性和一次性的特点。

可见，虽然域外国家对于值班律师的制度设计各有不同，但在值班律师的职能定位上确有殊途同归之处。即将值班律师作为最初介入案件的法律援助人员，发挥类似“急诊医生”的职能，使被追诉人得以在第一时间置于律师的法律帮助之下，呈现出兜底性和及时性的特点，继而将值班律师的工作与类似“门诊医生”的法律援助律师相衔接，从而实现全部的法律援助工作。[[15]](#footnote-14)

然而，有别于域外国家从相对成熟的法律援助体系逐渐发展起来的值班律师制度，我国的值班律师制度尚处于通过司法文件等规范摸索建立的过程之中，考虑到我国全面实施认罪认罚制度的现实需要，如果仅从域外值班律师提供“应急性”法律服务的视角出发，将我国值班律师制度的职能定位为“法律咨询”则同样失之褊狭。探求我国值班律师制度的职能定位，必须全面考察我国值班律师制度的发展过程，探究设立值班律师制度的初衷与主旨，以澄清认罪认罚案件中值班律师制度应当实现的制度目的。

三、本土实践:我国值班律师制度的确立

**（一）值班律师项目的探索阶段**

2006年，在联合国开发计划署的推动下，我国商务部和司法部共同确定河南省修武县作为我国“法律援助值班律师制度”项目的首个试点县，开展为期两年的试点工作。根据项目要求，修武县选聘了18名律师分别在派出所、公安局、法院和看守所面向犯罪嫌疑人或者群众提供免费的法律咨询服务。2009年，项目试点结束并顺利通过验收后，值班律师制度得以在河南省的全省范围内推广。时至2013年，河南省率先实现了全省全部128个看守所值班律师工作站的全覆盖。2010至2014年间，上海市、山东省蓬莱市、广东省广州市、福建省厦门市先后在当地法院、看守所设立法律援助工作站。在这一阶段的司法实践中，值班律师的职能定位逐渐从单纯的法律咨询服务转向多元的法律帮助工作。

**（二）值班律师制度的全面确立阶段**

在新一轮司法改革着力解决“司法职权与司法资源的优化配置问题”的背景下，2014年8月，两高两部发布《关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》，首次提出要推进建立法律援助值班律师制度，在人民法院、看守所派驻值班律师，依据犯罪嫌疑人的申请为其指派值班律师提供帮助。值班律师制度首次作为速裁程序的配套制度得以确立。为期两年的速裁程序试点结束后，认罪认罚从宽制度的试点工作接续展开。2016年11月两高三部联合发布了《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》（以下简称《认罪认罚办法》）。根据《认罪认罚办法》的规定，对于认罪认罚的犯罪嫌疑人、被告人，公检法三机关应当通知值班律师为其提供法律咨询、程序选择、申请变更强制措施等法律帮助。随着认罪认罚制度在全国范围内的全面实施，认罪认罚案件的数量在全部刑事案件数量的占比不断提高，值班律师可以提供法律帮助的范围也随之扩大。较之速裁程序，几乎所有刑事案件都可能适用认罪认罚制度，且不受案件类型、诉讼程序、法院审级以及所判刑罚的限制。围绕认罪认罚制度中对于值班律师在场见证签署具结书的强制要求，促使值班律师制度进入了一个全新的发展阶段。[[16]](#footnote-15)此后，为指导值班律师制度的具体开展，明确值班律师的功能定位及其具体职责，2017年8月，两高三部正式发布《关于开展法律援助值班律师工作的意见》。意见明确了值班律师解答法律咨询，帮助申请法律援助，为认罪认罚的犯罪嫌疑人、被告人提供程序选择、申请变更强制措施、对量刑建议提出意见的法律帮助、在场见证认罪认罚具结书的签署以及代理申诉控告等五项具体工作职责。同时，明确指出值班律师不提供出庭辩护服务。

从河南省修武县的初步探索到速裁程序试点中的正式确立，再到认罪认罚制度中的全面实施，我国值班律师制度的发展始终伴随着司法改革的脚步，在以提高效率为主要动因的一系列司法制度改革的实践中，肩负起维护犯罪嫌疑人、被告人合法权利，保障案件质量的重任。

四、理论澄清：认罪认罚案件中值班律师的应然定位

**（一）理论视角下的“见证人”与“辩护人”之辨**

1.见证人说

由于现行法律规范语境下刻意将值班律师与辩护人相区分，以致在观念上和实务中不免将值班律师与辩护人相区别，而由于司法实践中种种客观因素的制约，使得值班律师的功能甚至异化为认罪认罚具结的见证者或是公诉权合法性的背书者。在学术界，也有少数观点认为，辩护律师的成立需以当事人的同意与确认为前提，而认罪认罚案件中值班律师的介入与委托律师和狭义上受指派进行法律援助的律师存在明显区别，因此，值班律师的来源决定了值班律师不可能是辩护律师。[[17]](#footnote-16)当前，“值班律师见证人化”的现象和认识已经为学界所批判，两高三部于2020年8月20日印发的《法律援助值班律师工作办法》（以下简称《工作办法》）已经明确值班律师依法提供的法律帮助包括提供法律咨询、提供程序选择建议、帮助申请变更强制措施、法律援助等，并强调在认罪认罚案件中，值班律师应当提供对指控罪名、量刑建议、诉讼程序等事项提出意见的法律帮助，甚至赋予了会见权、在审查起诉阶段的阅卷权。该《工作办法》分别在实体和程序两个层面都呈现出了辩护活动的性质，是在法律规范语境下对值班律师阅卷权、会见权的再次承认，也昭示了值班律师应然定位的发展方向。

2.辩护人说

有论者指出，在当前法律规范所规定的值班律师的职责范围内，值班律师当然具备辩护人的地位。[[18]](#footnote-17)其主要观点在于，所谓的“法律帮助”实质上与“刑事辩护”的意涵并无二致。不管是从国际公约、域外国家还是我国的法律规范来看，法律帮助与刑事辩护是可以互为替代的同义词。因此，从广义上的辩护观念来看，值班律师的各项职责均属于辩护的范畴之中。上述观点仅仅围绕法律帮助、辩护等概念进行文字考究便得出值班律师应当具有辩护人的职能定位，显然存在说理上的不足。因此，持辩护人说的学者进一步从反面指出，我国值班律师制度的法律规范并未否认值班律师的辩护人地位。根据《刑诉法》的规定，行使相应的辩护职能是律师参与刑事诉讼活动的应有之义，如果仅仅将值班律师视作“法律帮助人”，甚至异化为“见证人”，则无法像辩护人一样履行辩护职能，实现对当事人诉讼权利的实质保障[[19]](#footnote-18)。无可否认的是，赋予值班律师以辩护人的职能定位，在观念层面上的确能够更好的实现对被追诉人权益的保障，但辩护人说在一定程度上脱离了司法实践的现实基础，不免容易陷入理想化的境地之中。即便从规范的视角出发，将值班律师直接视作辩护人亦存在解释论上的困难。

**（二）规范视角下的“法律帮助人”之不足**

2016年至2020年，我国逐渐在全国范围内建立了认罪认罚从宽的新体系，2020年8月两高三部出台的《工作办法》对值班律师的具体工作职能进行了进一步扩展。在规范层面可以就值班律师的职能定位形成两个基本结论：其一，值班律师的职能定位绝非仅限于认罪认罚体系中的“见证人”；其二，值班律师的职能定位并非辩护人。从文义解释层面看，《工作办法》并未采纳“辩护人说”的观点，而是延续了“提供法律帮助”也即“法律帮助人”的概念。从实质上看，值得肯定的是《工作办法》吸收了学术界和实务界的主流意见，赋予了值班律师会见权和阅卷权。但是，作为辩护人提供实质有效辩护的三大法宝之一的“调查取证权”仍然对值班律师有所保留。

明显地，相较于《刑诉法》第三十八条至第四十条对辩护权的规定，值班律师所获阅卷权和会见权与辩护人存在明显的差异。值班律师在侦查期间无法向侦查机关提出“辩护意见”；主动会见犯罪嫌疑人需经过办案机关的允许；阅卷权也仅限于查阅案卷材料、了解案情，而并无摘抄、复制案卷材料的权利。对于值班律师会见权和阅卷权的种种限制表明，当前法律规范赋予值班律师的会见权和阅卷权仅仅是在最低限度内保障了值班律师了解案件基本情况的现实需要，在实践中，限缩的会见权、阅卷权往往又因客观因素的制约而缺乏实现的途径和条件，导致值班律师可以提供的法律帮助有限且流于形式，在履职过程中更多地体现出“程序性配合”而无法实现真正的“对抗”与“监督”。

在认罪认罚案件中，为保障被追诉人认罪认罚的自愿性和明智性，必然要求值班律师全面掌握案件情况，从而为被追诉人提供实质有效的法律帮助。全面掌握案件情况又必须通过充分行使阅卷权、会见权甚至调查取证权才能实现。而在制度层面对于值班律师会见权及阅卷权的限制，客观上增加了值班律师全面掌握案情的难度，在“案多人少”、“案多钱少”等突出矛盾的背景下，使得值班律师的有效履职变成了一种期待值班律师依赖职业道德素养勤勉尽责，能动开展额外案头工作的偶然现象，无疑背离了认罪认罚制度中发挥值班律师权利保障功能的初衷。

**（三）认罪认罚背景下值班律师 “准辩护人”的应然定位**

我国的值班律师制度确立于速裁程序，发展于认罪认罚制度，而无论是速裁程序还是认罪认罚制度始终都面临着如何在追求诉讼效率的同时保障实体正义、程序正义的拷问。当前，超过80%的刑事案件得以适用认罪认罚程序，考虑到我国基层法院20%左右，中级人民法院30%左右的平均辩护率[[20]](#footnote-19)，刑事案件的犯罪嫌疑人、被告人在庭审前缺乏律师帮助的情况并不鲜见，如果让被追诉人与检察机关就罪刑问题两相协商，无疑会产生外部监督不足的隐忧。鉴于此，值班律师制度特别规定了值班律师在被追诉人签署认罪认罚具结书时的在场权，以期实现值班律师对案件的有效监督，可以说，值班律师制度的确立和发展与保障被追诉人合法权利、实现公平正义的初衷是密不可分的。但是，这种保障的实现程度客观上受制于国家和地区的经济发展水平。在当前的司法实践中，一些地区的值班律师在一个轮值日内要为十余位甚至数十位犯罪嫌疑人、被告人提供法律咨询以及认罪认罚具结的见证，从服务对象的数量上来看，值班律师几乎不可能展开任何实质性的辩护工作。然而，即便是经济相对发达的一线城市，法律援助机构给予值班律师的补助也显得杯水车薪。在这种情况下，即或赋予值班律师和委托辩护人完全相同的辩护职能以保障其充分开展辩护工作，但在执行中必将面临无法落实的现实困境。即便是在法律援助财政开支上不封顶，法律援助制度相对完善的英国，也不得不考虑通过设立值班律师的方式进行财政节流。这也提醒我们必须立足现有条件去考虑值班律师的职能定位问题。

现行制度明确值班律师不提供出庭辩护服务，全面履行辩护职能似乎存在权利上的缺失，而这种缺失应属立法者立足现实而设计且认为经试点实践验证可行。从现实需求来看，特别是在大量的认罪认罚案件中，辩护工作的重心在于量刑协商，在签署认罪认罚具结书后，对被告人认罪认罚的自愿性及明智性的审查成为了庭审的核心，而自愿性、明智性问题应在庭前的有效法律帮助中得以解决，出庭辩护显然会造成法律援助资源的不必要消耗。因此，在法律援助资源普遍性客观不足的情况下，值班律师全面“辩护人化”显然无法成为主流趋势。从当前刑事辩护全覆盖改革的趋势来看，改革旨在为处于审判阶段中的每一位被告人提供一对一的律师辩护服务，因此，值班律师制度所解决的核心需求仍应置于庭审之前的诉讼环节之中，继而进一步促进值班律师制度与行使辩护权覆盖制度的衔接。

本文认为，在现有的法律规范和司法实践背景下，将值班律师定位为“准辩护人”似乎更为妥当。所谓准辩护人，即是指值班律师在审判前的各个阶段均应当享有与辩护人相同的权利。较之“法律帮助人”，树立值班律师“准辩护人”的观念一方面能够在现实层面与辩护人有所区分，适应当前司法实践的现状，另一方面能够保障值班律师履行职能的过程中不致受到不当的权利限制。当前，值班律师阅卷权、会见权较之辩护人明显不足且未畅通行使权利的途径，调查取证权尚缺失，从保障值班律师提供实质、有效的辩护以实现值班律师制度立法初衷的角度出发，必须为解除审前各阶段对值班律师辩护权利的限制进行制度层面的确认。

五、现实展望：认罪认罚案件中值班律师制度的进路

**（一）在规范层面充实值班律师辩护权利**

当前，值班律师制度尚处于发展阶段，诸多规范尚存在完善的空间，当务之急是要解决对值班律师权利不当限缩的问题。值班律师的诉讼权利问题归根结底是值班律师的定位问题，只有以法律规范的形式明确值班律师的“准辩护人”地位，肯定值班律师在审前阶段充分享有辩护权，特别是充实阅卷权、会见权甚至调查取证权这三大核心权利，才能实现值班律师职能的充分、有效地发挥。

2018年新刑诉法和2020年出台的《工作办法》相较于2017年的《值班律师意见》进一步对值班律师“放权”，回应了各界对值班律师定位的关切。但不可否认的是，现行法律规范对于值班律师权利赋予及保障的不足，事实上难以保障被追诉人从值班律师制度获得实质有效的法律帮助，而另一方面，对于没有经济能力聘请辩护律师的被追诉人而言无疑产生了新的不公。因此，在规范层面上，应当率先将值班律师的阅卷权和会见权与辩护人的相应权利进行一致性的规定，同时，增补值班律师的调查取证权利。

**（二）建立长效机制保障值班律师辩护权利的落实**

现行法律规范确实赋予了值班律师一定的会见权、阅卷权，但是在实践中，值班律师的会见权、阅卷权更像是“纸上的权利”而没有落到实处，程序、手续等具体规则的缺失，轮班制“一期一会”的弊端，经费保障的不足，处处都在阻碍值班律师行使法律所赋予的辩护权利，事实上造成与值班律师制度设立初衷的悖离，人为地使得被追诉人难以获得足够的诉讼权利上的保障。尽管在认罪认罚制度的背景下，值班律师工作的展开应当符合一定的效率要求，但是如果无法在具体的配套措施保障值班律师辩护权利的落实，导致值班律师履职不足，则失去了值班律师制度作为外部监督，以及保障被追诉人辩护权的根本价值。从当前基层的司法实践来看，值班律师全面行使辩护权主要存在以下三个方面的困境。其一，值班律师数量不足。在值班日内平均可为每名被追诉人提供法律帮助的时间相当有限，而受制于刑事诉讼活动的复杂性，在极短的时间内要求值班律师针对案件的具体情况充分行使规范所赋予的辩护权利无疑是不现实的。考虑到一些地区值班律师资源较为紧缺的情况，尚需要跨区域调动有限的律师资源，要求值班律师有针对性的提供有效的法律帮助便更加困难。其二，针对值班律师的经济补助不足。由于各地的经济发展水平的不同，大部分地区的值班律师补助较之当地的律师薪资水平显得杯水车薪，不可避免会造成充分履职的动力不足。其三，缺乏保障值班律师行使辩护权的配套制度。基于值班律师数量和经济补助不足的现实困境，实践中几乎鲜有值班律师主动行使阅卷权、会见权等辩护权利。而值班律师行使辩护权利时往往也难以得到司法机关的理解与配合，一方面部分司法工作人员未能科学地认识到值班律师的“准辩护人”定位，不乏存在值班律师行使实质的辩护权并无意义甚至会对认罪认罚工作的开展造成阻碍的偏见。另一方面，司法机关对于值班律师阅卷、会见乃至调查取证权利等权利的行使尚缺乏具体的配套规范，存在制度空白。有鉴于上述三个方面的困境，值班律师制度可以进行针对性的完善。

1.建设多元化的值班律师准入制度。从域外的司法实践来看，可资借鉴的制度包括：（1）英国的签约模式，由司法机关通过招投标的方式与优质的律师事务所进行签约，打包购买律师服务，既有利于保障值班律师的工作质效，也便于开展对值班律师及其所在的律师事务所集中进行培训、监管等活动。（2）英美的公设辩护人模式，可以在司法机关内部设立政府律师岗位，专门提供值班律师及其他法律援助工作，条件成熟的情况下可以为律师提供编制，在有效统筹人力成本的同时促进值班律师专业化水平的提高。（3）日本的无偿援助模式，可以通过设立各类社会荣誉激励等综合治理手段鼓励律师事务所及律师主动、自愿参与到法律援助及值班律师工作中，提高律师志愿服务、奉献社会的积极性。

2.加强值班律师的经费保障。一方面，需要加大对于法律援助工作的经费投入。我国的人均法律援助经费与发达国家，甚至一些与我国经济发展水平相当的发展中国家相比较，尚存在一定的差距。据学者统计，2018年我国的人均法律援助经费仅为1.98元/人，考虑到我国的地区差异，部分省份的人均法律援助经费便更加捉襟见肘，如河北省的人均法律援助经费仅为0.81元。而对41个亚欧国家及地区的人均法律援助经费进行统计的结果显示这些国家和地区的平均经费投入达到了6.5欧元/人，其中经济相对发达的北欧国家的人均法律援助经费更是达到了30欧元以上的高水平[[21]](#footnote-20)。另一方面，可以考虑将我国的值班律师制度与行使辩护权覆盖制度进一步结合起来，畅通值班律师转任为法律援助辩护律师的渠道，对整体的法律援助服务综合计费，不但能够提高刑事诉讼各环节法律援助工作的质效，还有助于建立更加完善的值班律师工作评价体系，按照案件的复杂程度和具体的工作效果确定补助金额。

3.进一步提高司法机关的权利保障意识及其配套制度。司法机关应当转变对值班律师定位的观念，认识到值班律师所具“准辩护人”的应然地位，从而进一步提高对于值班律师辩护权利的保障意识，避免出现对值班律师依法行使辩护权的不当干涉。值班律师实质有效的帮助，不仅仅是保障被追诉人辩护权的要求，对于提高司法机关办案质量同样大有裨益。因此，各地司法机关应当结合本地的值班律师制度实施情况，尽快出台符合当地刑事司法现状的值班律师权利保障规范，按照《法律援助值班律师工作办法》的要求进一步完善具有可操作性的配套制度。

**（三）健全值班律师考核评价机制**

由于对值班律师法律责任的规定不足，致使实践中一些地区对值班律师的工作缺乏相应的考核评价体系，值班律师“干多干少一个样、干与不干一个样”、职能弱化的现象不可避免。在认罪认罚案件中，值班律师提供实质有效的法律帮助是实现程序公正的应有之义。当前认罪认罚案件的司法实践中，被告人在被提起公诉后突然“反悔”的现象时有出现，而在量刑协商过程中值班律师未能提供有效的帮助是重要原因之一。在认罪认罚案件中促进法律帮助工作的“实质化”首先应当在规范层面进一步明确“有效法律帮助”的意涵，同时可以适当参考美国辩诉交易中关于“无效辩护”的标准，即“由于律师工作上的不称职导致被告人进行了错误的程序选择或对诉讼结果产生了不利影响”[[22]](#footnote-21)，来建构我国认罪认罚案件中律师提供实质有效法律帮助的指南。

具体到我国的认罪认罚制度中，所谓“不称职”的具体表现至少应当包括：没有向被告人全面解释认罪认罚的性质及其法律后果，没有进行案情、证据了解和量刑协商工作，欺骗或者强迫被告人认罪或接受检察机关的量刑建议，以及阻碍被告人进行认罪认罚的程序选择等等。对于被告人，由于值班律师的工作不当导致其诉讼利益受损，应当赋予其再次获取值班律师帮助，重新进行程序选择的权利。而对于经证明由于工作上的“不称职”而未能提供有效法律帮助的值班律师，应当就案件质量问题承担相应的执业处罚。基于此，应当进一步完善值班律师的“惩戒制度”，由司法行政部门或律师协会按照值班律师未尽职责的严重程度给予不同的处罚，包括警告、停止执业、吊销律师执业证书等，从而促使值班律师必须充分履职，为当事人提供有效的法律帮助，保障当事人的合法权益。

**（四）在司法实践层面保障值班律师介入的及时性和有效性**

通过对值班律师制度的追根溯源可以发现,无论是域外国家还是我国值班律师制度的建构,都尽可能的将值班律师置于法律援助的前端展开工作,应急性的解决所谓“最初一公里”的刑事司法援助问题。根据认罪认罚制度的规定,犯罪嫌疑人、被告人在侦查阶段也可以认罪认罚,取得量刑上的宽宥。因此,值班律师在侦查阶段的及时介入是十分必要的，在条件允许的情况下，在看守所设立24小时全天候的值班律师工作站能够保障在现有刑事诉讼规范下,犯罪嫌疑人在被讯问或者采取强制措施之日起第一时间内得到值班律师的帮助。在无法保障犯罪嫌疑人及时面见值班律师进行法律咨询的情况下,也应当设立24小时服务的法律咨询热线,允许犯罪嫌疑人申请通过看守所的电话获取值班律师的帮助。保障侦查阶段值班律师介入的及时性,不仅有利于保障犯罪嫌疑人获得辩护的权利,还能够帮助犯罪嫌疑人及时、理性地认识法律规范以及认罪认罚制度,以获得更大程度的量刑从宽。虽然对于认罪认罚可获程序上的从宽存在一定的争议，但是不可否认，犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚的情况是评价其社会危险性的重要因素之一，直接影响到非羁押性强制措施的适用。在这个阶段应当充分保障值班律师的会见权,在有条件的地区可以发挥网上会见的便捷性,使值班律师在全面了解案情的基础上，履行其代为申请变更强制措施的职能。在案件移送审查起诉之后,是检察机关形成量刑建议的关键时期,在这个阶段应当围绕值班律师的阅卷权,探索建立提供电子卷宗以及证据开示等制度,以保障值班律师有效帮助被追诉人进行量刑协商,最终实现认罪认罚的明智性,从而实现在认罪认罚的过程中保护当事人合法权益,保证认罪认罚案件质效的目的。

1. \* 本文获第十一届佛山市检察理论研讨会暨佛山市检察官协会年会二等奖。 [↑](#footnote-ref-0)
2. \*\* 王璘，佛山市顺德区人民检察院检察官；刘晓晴，佛山市顺德区人民检察院检察官助理；李一特，北方民族大学2020级法律硕士。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 刘哲：《上诉率是认罪认罚下半场的关键所在》，https://mp.weixin.qq.com/s/i0hxn9l\_gZ7SpxT2mN1CVg，最后访问时间：2021年7月28日。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 皇甫长城、刘强、周健：《认罪认罚从宽制度中量刑建议工作机制研究》，载《上海法学研究》2019年第7期。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 胡铭：《律师在认罪认罚从宽制度中的定位及其完善——以Z省H市为例的实证分析》，载《中国刑事法杂志》2018年第5期。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 张泽涛：《值班律师制度的源流、现状及其分歧澄清》，载《法学评论》2018年第3期。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 何荣功：《英国刑事法院的体系与构造》，载《中国审判》2013年第5期。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 法律服务委员会（Legal Service Commission，简称为“LSC”）系英国的法律援助管理机构，系英国司法部主管的非政府公共机构，具体职责为制定法律援助的具体政策和各项实施计划以及监督法律援助政策计划的实施。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 高贞，李发富，竺灵英，郭灿霞，黄河，余佳：《英国法律援助制度及借鉴意义》，载《中国司法》2012年第2期。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 郭婕：《法律援助值班律师制度比较研究》，载《中国司法》2008年第2期。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 蒋建峰，靳维卓，段晓晖：《加拿大安大略省法律援助制度概览》，载《中国司法》2006年第4期。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 顾永忠：《追根溯源:再论值班律师的应然定位》，载《法学杂志》2018年第9期。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 郑自文：《新西兰法律援助制度及其最新发展》，载《中国司法》2007年第7期。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 郑自文，郭婕：《探索建立中国特色的法律援助值班律师制度》，载《中国司法》2006年第12期。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 程衍：《论值班律师制度的价值与完善》，载《法学杂志》2017年第4期。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 姚莉：《认罪认罚程序中值班律师的角色与功能》，载《法商研究》2017年第6期。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 参见前注12。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 贾志强：《论“认罪认罚案件”中的有效辩护—以速审合意为视角》，载《政法论坛》2018年第2期 。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 樊崇义：《值班律师制度的本土叙事:回顾、定位与完善》，载《法学杂志》2018年第9期。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 刘文轩：《辩护人化抑或转任辩护人：值班律师的身份前瞻》，载《中国刑警学院学报》2021年第4期。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 李雪莲，夏慧，吴宏耀：《法律援助经费保障制度研究报告》，载《中国司法》2019年第10期。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 闵春雷：《认罪认罚案件中的有效辩护》，载《当代法学》2017年第4期。 [↑](#footnote-ref-21)