

我国法律援助值班律师制度的发展及完善

陈 亮

石河子大学法学院, 新疆 石河子

收稿日期: 2025年6月23日; 录用日期: 2025年7月10日; 发布日期: 2025年8月7日

摘 要

近年来, 伴随认罪认罚制度发展完善而建立的值班律师制度, 通过弥补辩护律师资源不足, 保障被追诉人认罪认罚的自愿性。自2006年河南试点引入值班律师制度近二十年以来, 在司法适用中保护被告的辩护权和个人权益保障方面发挥了显著卓绝的作用。有效法律帮助要求具备及时且易获取的特性, 同时涵盖标准化的程序与内容。然而这项制度在实际运行中也暴露出立法定位与实践效果背离、“值班”模式与诉讼规律脱节、审前中心主义导致阶段失衡等问题。针对以上问题, 本文先从值班律师的本源职能与制度定位入手探寻值班律师制度在我国刑事诉讼中的功能定位, 回顾其制度演变从试点探索到权利扩张, 分析值班律师“法律帮助”的有效性。其次具体分析值班律师制度运行的具体困境, 以及其中的缘由——权利行使受限、权利保障缺位、角色定位模糊、配套机制不健全、监督机制失效和认罪认罚制度下的职能错位。在本文中提出了一些如值班律师公设化改革、“师徒型”公益模式高校力量介入、建立两层分层分流机制、律师协会提升监督与自律等完善措施, 从而为被追诉人提供有效的法律服务。

关键词

值班律师, 辩护律师, 公设律师, 系统改革

The Development and Improvement of the Duty Lawyer System for Legal Aid in China

Liang Chen

School of Law, Shihezi University, Shihezi Xinjiang

Received: Jun. 23rd, 2025; accepted: Jul. 10th, 2025; published: Aug. 7th, 2025

Abstract

In recent years, the duty lawyer system, established along with the development and improvement of the guilty plea and criminal settlement system, has played a significant role in ensuring the voluntariness of the accused's guilty plea and settlement by compensating for the shortage of defense

lawyers. Since its pilot introduction in Henan in 2006, the duty lawyer system has been in operation for nearly two decades and has played a remarkable role in protecting the defense rights and human rights of defendants in judicial practice. Effective legal assistance requires the characteristics of being timely and easily accessible, as well as covering standardized procedures and contents. However, this system has also exposed problems in actual operation, such as the deviation between the legislative positioning and practical effects, the disconnection between the “duty” model and litigation rules, and the stage imbalance caused by the pretrial centrism. To address these issues, this article first explores the functional positioning of the duty lawyer system in China’s criminal procedure from the perspective of its original function and institutional positioning, reviews its institutional evolution from pilot exploration to rights expansion, and analyzes the effectiveness of the “legal assistance” provided by duty lawyers. Secondly, it specifically analyzes the specific difficulties in the operation of the duty lawyer system and the reasons behind them - restricted exercise of rights, lack of rights protection, ambiguous role positioning, incomplete supporting mechanisms, ineffective supervision mechanisms, and functional misplacement under the guilty plea and criminal settlement system. This article proposes some improvement measures such as the public defender reform of duty lawyers, the “mentor-apprentice” public welfare model with the intervention of university forces, the establishment of a two-level hierarchical diversion mechanism, and the improvement of supervision and self-discipline by the bar association, in order to provide effective legal services to the accused.

Keywords

Duty Lawyer, Defense Lawyer, Public Defender, System Reform

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 值班律师制度概述

1.1. 本源职能与制度定位

值班律师制度起源于英国法庭应急咨询，初衷是解决刑事诉讼初期律师到场不及时问题，提供即时性、一次性法律咨询。弥补法律援助的不足，解决律师帮助“最初一公里”的空缺。同时坚持以效率为首要价值导向。

我国 2006 年河南试点引入后，2014 年后扩展至认罪认罚案件，被赋予保障平等协商的职责，但即时性帮助模式与实质性法律帮助需求存在内在冲突。我国值班律师制度的核心亮点在看守所、法院、检察院驻点，解决委托辩护律师介入前的“空档期”，如侦查阶段首次讯问后即可提供法律咨询，2020 年《工作办法》明确值班律师可主动约见犯罪嫌疑人。

1.2. 制度演变从试点探索到权利扩张

从表 1 可以看出，2006 年以河南修武试点启动，依托速裁程序和认罪认罚试点推广，值班律师参与流程初步形成。但职能限于基础法律咨询与程序见证，未赋予阅卷、会见等实质权利，导致“见证人化”倾向。2018 年《刑事诉讼法》首次将值班律师制度法定化，明确角色为“法律帮助者”，提供四项基础权利，但权利仍停留在程序辅助层面，缺乏实质辩护权能。2019 年《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》赋予值班律师仅限“查阅”的阅卷权、主动会见权。首次立法明确值班律师法律帮助者角色。试图解决试点期“权利虚置”问题，强化审前阶段的参与深度。但值班律师阅卷权受限，且会见权缺乏配套

保障机制；法律帮助者与辩护人的矛盾争议加剧。2020 年《法律援助值班律师工作办法》明确排除辩护人身份，强化“程序合法性见证”功能，值班律师对具结书内容有异议时，仅能记录意见，无权拒绝签署。这弱化了实质辩护属性；与辩护律师制度形成泾渭分明的“双轨制”。

Table 1. Institutional evolution of duty lawyers
表 1. 值班律师的制度演变

阶段	时间	关键内容	核心权利发展
试点探索期	2006~2018	河南修武试点启动，随着速裁程序和认罪认罚试点推广，聚焦“有效帮助”问题	初步确立值班律师参与认罪认罚程序，无需明确法律定位
入法完善期	2018	《刑事诉讼法》增设值班律师制度，明确工作地点(法院、看守所等)和四项权利(法律咨询、程序建议、申请变更强制措施、提出意见)	首次立法明确值班律师法律帮助者角色
权利扩张期	2019	《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》赋予值班律师阅卷权(仅限“查阅”)、主动会见权	解决试点阶段权利不足问题，强化审前参与
定位固化期	2020	《法律援助值班律师工作办法》重申值班律师非辩护人定位，限制拒绝签署具结书权利	明确与辩护律师区别，强调程序见证功能

1.3. 值班律师“法律帮助”的有效性

按照联合国《关于律师作用的基本原则》，律师具备专业能力、依法执业、遵守职业道德且勤勉尽责是实现有效法律帮助的四个必要条件。2019 年《指导意见》首次提出“有效法律帮助”，2020 年《值班律师工作办法》要求提供符合标准的服务，但缺乏具体程序和有效性判断标准。

我国制度中，值班律师的“法律帮助”限于法律咨询、程序建议、见证签署具结书等有限范围，与“有效辩护”存在差距，相关法律未明确“有效法律帮助”的具体标准。刑事辩护初步实现覆盖所有的刑事案件，无需审查经济困难或案件类型，填补传统法律援助“申请繁琐、材料复杂”导致的服务空白，2018 年《刑事诉讼法》取消案件类型限制后，理论上可覆盖 100%未委托或指定辩护的被迫害人[1]。

2. 我国值班律师制度的实践困境

2.1. 立法定位与实践效果背离

2014 年速裁程序试点启动，2018 年《刑事诉讼法》确立速裁程序全覆盖要求，2020 年《法律援助值班律师工作办法》对值班律师见证、协商等职责作出细化规定。值班律师通过核实认罪自愿性、提示法律后果、提供定罪量刑分析及程序选择建议，保障认罪认罚的自愿性与明智性。值班律师在制度设计中被定位为“法律帮助者”，但实践中因缺乏委托关系和考核压力，常沦为检察机关“程序辅助者”。

Table 2. Functional deviation manifestations of duty lawyers
表 2. 值班律师的功能偏离表现

偏离类型	表现特征	实证案例
见证式帮助	仅签署具结书见证，不阅卷、不解释案情，形式意义大于实质作用	部分地区值班律师每周值班 1~2 天，集中“面签”
倒戈式帮助	受检察机关影响，劝说被迫害人认罪，成为“第二公诉人”	部分地区检察官通过值班律师施压
占坑式帮助	优先介入阻断委托律师服务，导致被迫害人丧失深度帮助机会	劳荣枝案等重大案件出现值班律师提前介入影响委托律师履职

如表 2 中显示,认罪认罚案件中值班律师多仅参与具结书签署见证,调查显示 51%被追诉人认为值班律师偏向司法机关,且在量刑协商、证据审查等关键环节实质性参与不足[2]。量刑协商中,值班律师因信息不对称、对抗动力不足,仅能提供形式化建议,难以实质制约检察官量刑建议。立法规定的程序选择建议、申请变更强制措施等法律帮助内容在实践中未得到有效落实,值班律师未与被追诉人深入探讨案情,导致值班律师“见证者”角色凸显而“辩护人”身份界定不清。

1) 权利行使受限

阅卷权落实不足法律仅规定值班律师“查阅”案卷,未明确摘抄、复制权及次数、时限等具体程序,实践中常流于形式,导致律师难以全面掌握案情。审前阶段值班律师与审判阶段辩护律师衔接不畅,案件因律师更换导致重复阅卷、会见,增加司法成本。

会见程序形式化会见需经司法机关批准,流程繁琐,且值班律师与被追诉人接触时间短,沟通不充分,无法提供实质性帮助,会见权沦为“走过场”。

2) 角色定位模糊

法律条文未明确“辩护人”身份,导致功能异化为程序见证人。认罪认罚案件中值班律师实质参与率不足,存在介入滞后、量刑协商阶段缺席等参与度不足与形式化问题,这导致值班律师功能虚化削弱制度实施效果,使认罪认罚从宽制度适用正当性面临风险,值班律师因难以提供深度法律帮助、无法在量刑协商中发挥作用,致使被追诉人个人权益难获充分保障,影响认罪认罚从宽制度实现诉讼公正与效率、惩罚犯罪与保障个人权益相平衡的目标[3]。

2.2. “值班”模式与诉讼规律脱节

按天结算薪资导致值班律师优先完成“签字见证”程序性工作,无暇阅卷、多次会见,平均每件案件沟通时间不足。轮岗制导致同一案件多阶段由不同律师负责,法律意见不一致,引发被追诉人信任危机。

1) 即时性帮助的效果缺陷

值班律师在单个案件中投入精力有限,阅卷、调查等权利缺乏程序保障,案件信息获取片面。律师多为年轻律师,经验不足,经济补偿低,积极性受限。

2) 依附性辩护关系缺失

一次性接触难以建立信任,被追诉人可能不愿透露真实案情,影响协商策略制定。律师缺乏对案件的责任情感,易机械处理案件。

3) 配套机制不健全

经费补贴低,有些地区每日仅 150 元、区域资源分配不均;跨阶段衔接断裂,缺乏连续性服务机制。补贴差距显著黑龙江值班律师认罪认罚案件每件补贴 100 元,指定辩护律师审判阶段补贴可达 1000~1500 元。工作负荷与风险部分值班律师日处理案件超 20 件,28%因高强度工作出现职业倦怠,面临公检法不当干预风险[4]。

4) 监督机制失效

传统评分机制难以评估短暂法律咨询的效果,且值班律师不出庭,庭审程序简化无法检验帮助质量。缺乏类似“无效辩护”的震慑机制,监管效果有限。

2.3. 审前中心主义导致阶段失衡

审查起诉阶段成为核心,值班律师主要工作集中于该阶段,而侦查阶段因证据不全难以有效帮助,审判阶段,尤其是速裁程序中庭审虚置,而大部分速裁案件值班律师未参与庭审,导致“技术上诉”率上升。

1) 量刑协商参与低效

检察机关主导量刑协商，对值班律师参与存在抵触，更倾向直接与被告人沟通，导致律师介入机会少。值班律师工作负荷重，半天需处理数十案件，无暇深入分析量刑建议，具结书签署多为“见证形式”，缺乏实质协商，影响被告人个人权益保障。

2) 认罪认罚制度下的职能错位

认罪认罚从宽制度要求律师帮助被告人自愿、明智地协商认罪，需充分了解案情、制定策略并建立信任关系。但值班律师受限于即时性服务模式，权利行使空间不足、与被告人交流短暂且缺乏持续性，难以满足有效协商的要求，导致“职能错位”。值班律师在反悔问题中扮演关键保障者但作用不足。值班律师应提供法律帮助以确保自愿性，但实践中被告人未获有效帮助，仅一半左右值班律师参与量刑协商，导致被告人因误解或信息缺失反悔[5]。

3) 案件复杂性与程序匹配转向

认罪认罚案件涵盖复杂疑难案件，需反复阅卷、会见，远超值班律师应急结构承载能力。其中典型的涉黑涉恶案件平均案卷超 200 卷。

3. 值班律师制度的完善路径

3.1. 值班律师公设化改革

通过“诉讼内资源减投的诉讼外补偿”，保留值班律师的效率优势，同时通过政府主导的专职化团队补充资源，提升法律帮助质量。兼顾效率与质量保留即时性帮助的效率优势，通过团队协作弥补单个律师的能力局限。借鉴公设辩护人制度，强化政府责任，建立专职化、组织化的法律援助体系，解决传统值班律师的松散管理问题[6]。

公设辩护人专职从事法律援助工作，较公职律师有更充足时间投入且管理比社会律师更严格，推进向公设辩护人转变可消除值班律师与辩护律师权利差异，提升法律援助实效，强化对犯罪嫌疑人、被告人个人权益保障，契合法律援助制度发展趋势[7]。

1) 司法机构改革

在司法行政机关内设立值班律师办公室，下设案件调查、管理、监督部门，分工协作。调查部门为值班律师提前阅卷、调查，收集案件信息，提供支持。管理部门协调案件分配、内外衔接及信息汇总。监督部门通过回访、考核等评估帮助效果，落实奖惩机制。强化政府责任推动法律援助从“律师主导”转向“政府负责”，符合国际法律援助制度发展趋势和美国、英国的公设辩护人模式。

2) 案件衔接办理流程

检察机关提前通知法律援助机构，为一般案件预留 10 日、速裁案件预留 3 日准备时间，通过实质性法律帮助保障程序正当性，确保认罪认罚自愿明智、维护诉讼权利平等，由调查部门先行收集信息，值班律师基于充分准备与被告人协商，保障平等协商能力。

3) 场域界定

认罪认罚案件由公设化团队提供系统性法律帮助，非认罪认罚案件采用传统值班律师模式，实现资源合理配置。明确公设化值班律师的公职属性，通过公务员招考或聘用法律从业人员，确保专职化。建立分层监督机制，结合工作汇报与主动调查，保障履职效果。

3.2. “师徒型”公益模式

高校教师担任值班律师，学生担任助理，形成“师徒协作”，依托高校法律援助中心，对接基层检察机关或市县法律援助机构，通过合作协议获取固定案源。以“双师型”导师为主体，主导刑事辩护量

刑协商与签字。每组 1~2 人法律职业资格 of 的研究生分组承办基础辅助业务。打破社会律师对控方的依赖，增强被追诉人信任，同时为法学教育提供实践场景[8]。

引入高校教师和学生团队，形成“专业指导 + 实践辅助”的团队化服务，打破社会律师对控方的依赖，增强被追诉人信任。预期效果提升认罪认罚稳定性、缓解地方财政压力、培养法律人才[9]。

3.3. 建立两层分层分流机制

值班律师功能边界仅限法定刑 3 年以下、事实清楚、证据简单的案件如危险驾驶罪、小额盗窃罪，提供即时咨询、程序建议等服务。

对传统法律援助律师分流。首轮筛选检察机关受案时，对可能判处 3 年以上有期徒刑、证据复杂、涉黑涉恶、多罪名等复杂案件，确保深度辩护直接指派传统法律援助律师。动态分流值班律师在服务中发现案件证据矛盾、法律适用争议等超出能力范围的情形，24 小时内移交传统律师，避免“一刀切”式服务。通过分层匹配，让值班律师专注简单案件，复杂案件由传统律师承接，实现资源优化与功能互补[10]。

3.4. 律师协会提升监督与自律

建立值班律师档案监督机制，年度履职考核与诚信记录挂钩，2024 年实现 100%案件回访。质量评估制定《值班律师服务质量标准》，引入第三方评估机构，投诉处理响应率提升至 80%以上。独立性建设推动律师协会经费自主筹集，减少对司法行政机关依赖，2025 年社会捐助占比目标达 20%。

提升值班律师专业与服务能力。鼓励其参与“西部律师研修计划”，考核目标年均培训时长 ≥40 小时，复杂案件处理能力考核通过率 90%。设立激励机制——“优秀值班律师”表彰制度，值班律师补贴与案件难度挂钩，简易案件 200 元每件，复杂案件 500 元每件。服务意识推行“首问负责制”，要求值班律师首次会见时长大于 30 分钟，法律意见书面化率达 100% [11]。

4. 国际经验与本土化启示

4.1. 中外制度对比

Table 3. Comparison of systems between China and foreign countries
表 3. 中外制度对比

国家	定位	核心职能	保障机制
英国	法律援助分三类：法律咨询(基础帮助)、法律协助(程序支持)、法律代理(完整辩护)	24 小时警局/法庭咨询，代理保释申请	财政全额保障，纳入法律援助体系
美国	以公设辩护人制度为主，辅以指定辩护、合同辩护，均为职业辩护人	统一定位为“辩护人”，享有完整辩护权	由国家财政保障
日本	采用“待命制”“名簿制”，临时咨询律师	初次免费咨询，可转化为委托律师	无国家财政支持，依赖市场化转化
我国	法律帮助者(立法)/特殊辩护人(学理)	法律咨询、程序建议、见证具结书	法律援助经费补贴，2021 年《法律援助法》明确国家责任

从表 3 可以看出，英国法律援助资金多元化，包括社会捐助、政府拨款及受助人自愿捐赠。管理模式上，通过独立的法律援助管理机构(The Legal Aid System)以合同制引入市场竞争，选择优质法律服务供应商，确保服务低成本、高质量。美国联邦和州政府资助法律援助，但部分州要求受援人在经济条件改

善后偿还费用。其特色在于法学院“法律诊所”项目，学生参与法律援助案件，既培养实践能力又补充援助资源。而日本民事法律援助需分期偿还政府垫付费用，刑事援助则完全免费。其援助对象集中于收入最低的 20% 人群，覆盖面较窄。

4.2. 对于我国之启示

我国的法律援助资金主要依赖财政拨款，但因此徒增财政压力。而英国多元化的筹资模式，可启发我国实践——探索“政府购买服务”模式，引入律所竞争机制，我国应加大中央财政投入，拓宽经费来源渠道，如地方财政预算、受援人分担、社会捐助、律师协会缴纳等。以合理市场价格提升援助质量，并通过立法明确政府主体责任，提升财政预算占比。

其次，明确值班律师的“有效法律帮助”标准，细化其介入时间、职责范围及阅卷权、会见权。当前实践中，值班律师多沦为认罪认罚具结书的“见证人”，需通过立法赋予其实质性辩护职能。推动“二元援助服务体系”，将法律诊所教育纳入援助体系，鼓励法学院师生参与实践，缓解资源短缺问题。可以参考美国部分州的费用偿还机制，对经济改善的受援人在保留基本生活保障下设定有条件偿还义务。

我国可借鉴制定《法律援助值班律师服务标准》，事前合理设置准入条件、统一入职培训；事中建立监管机制，审查记录、处理投诉；事后依失职情况谨慎惩戒处罚，保障服务质量。

5. 结语

现代刑事司法体系下的值班律师制度改革，是一项涉及多维度、多环节的复杂系统工程。该制度欲赢得社会广泛认可并实现高效运行，亟需立法机关、司法机关与理论研究者协同发力，持续审视规范设计与现实运作的契合度，投入必要资源深入探讨其内在逻辑与相关法律制度的协调性。唯有审慎调整并完善其具体内容，高度重视制度架构及运行机制的系统性构建，方能确保其根基稳固、效能彰显。我国值班律师制度虽承载着保障司法个人权益、促进程序正义的深远意义，其完善之路仍任重道远。未来的优化应着力于关键环节：一是拓展服务场景与方式，提升可及性；二是明确并细化值班律师在诉讼各阶段的核心职责与工作边界；三是加强专业化队伍建设与能力培养；四是构建科学、有效的服务质量监督与保障体系；五是建立稳定、长效的经费保障机制。这些改进是推进刑事司法制度整体完善、实现法治目标不可或缺的步骤。尤为关键的是，必须同步推进与值班律师制度相配套的、系统性的司法改革。这不仅将显著提升我国司法个人权益保障的整体水平，更能确保在充分赋予并保障值班律师法定权利的同时，严格遵循程序的标准化与规范化要求。最终目标，是使每一位被追诉人都能切实获得及时、有效、高质量的法律援助，筑牢司法公正的第一道防线。

参考文献

- [1] 王景龙, 陈育龙. 值班律师提供有限服务的辩护律师[J]. 刑事司法论丛, 2024, 9(00): 40-58.
- [2] 韩旭. 认罪认罚从宽制度中的值班律师——现状考察、制度局限以及法律帮助全覆盖[J]. 政法学刊, 2018, 35(2): 7-14.
- [3] 卫跃宁, 朱雨晴. 认罪认罚案件中值班律师功能虚化的样态、成因与对策[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024, 30(4): 252-263
- [4] 梁岩妍, 高坤. 论我国值班律师的角色定位与权利保障[J]. 河北法律职业教育, 2024, 2(8): 48-58.
- [5] 陈逸伦. 认罪认罚案件中刑事被追诉人反悔问题研究[C]//《法学前沿》集刊 2025 年第 1 卷——长三角高质量发展研究文集. 科利奇帕克: 马里兰大学, 2025: 293-300.
- [6] 程衍. 论值班律师公设化[J]. 中国刑事法杂志, 2023(3): 159-176.
- [7] 刘玫. 平等权视角下的法律援助制度研究——以值班律师“同案不同援”问题为切入点[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2024(1): 112-122.

- [8] 李祥金, 杨晓静. 我国值班律师制度“师徒型”社会公益援助模式新探[J]. 山东社会科学, 2023(1): 167-172.
- [9] 闫亚林, 鲍春晓. 值班律师制度的省思与重构[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2025, 38(1): 45-54.
- [10] 宋鹏举. 认罪认罚中值班律师制度的功能超载及匹配逻辑[J]. 淮南师范学院学报, 2025, 27(1): 8-14.
- [11] 王博. 多中心治理视角下的值班律师制度研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2024.