

浅谈值班律师制度的理论定位与实践困境

张晨晨

石河子大学法学院，新疆 石河子

收稿日期：2025年6月26日；录用日期：2025年7月7日；发布日期：2025年8月14日

摘要

回顾值班律师制度的发展历程，从试点到之后的推广、政策探索到法律确认的过程，对于值班律师的定位进行明确，强调了对填补刑事司法体系的空白、平衡司法的效率与公正、推动了法律援助体系发展的重要意义。然而在实践中，值班律师阅卷权的不完整，会使得其不能更有效的履行其职能。值班律师的立法定位与实践结果并不相符，出现了一定的“错位”。被追诉人对于值班律师角色定位的误解，也会使得值班律师难以在实质性上维护其权益。值班律师与辩护律师的并不能得到完美衔接。针对以上问题，本文从建立以“案”为核心的导向，完善值班律师的阅卷权，以建立值班律师的与辩护律师的衔接机制，更好地推动值班律师制度的进一步发展，维护被追诉人的合法权益。

关键词

值班律师，认罪认罚制度，衔接机制

On the Theoretical Positioning and Practical Dilemmas of the Duty Lawyer System

Chenchen Zhang

School of Law, Shihezi University, Shihezi Xinjiang

Received: Jun. 26th, 2025; accepted: Jul. 7th, 2025; published: Aug. 14th, 2025

Abstract

Reviewing the development of the duty lawyer system, from its pilot phase to subsequent nationwide implementation, and from policy exploration to legislative confirmation, clarifies the role of duty lawyers. This process has been significant in filling gaps within the criminal justice system, balancing judicial efficiency with fairness, and advancing the legal aid framework. However, in practice, the incomplete right of duty lawyers to access case files hinders their ability to effectively fulfill their functions. A certain “dislocation” exists between the legislative intent defining duty lawyers and their practical outcomes. Misunderstandings among the accused regarding the role of duty

lawyers further impede the substantive protection of their rights. Additionally, the transition between duty lawyers and defense lawyers is not seamless. To address these issues, this paper proposes establishing a case-centered approach, enhancing duty lawyers' access to case files, and creating a mechanism to bridge duty lawyers with defense lawyers. These measures aim to better advance the further development of the duty lawyer system and safeguard the legitimate rights and interests of the accused.

Keywords

Duty Lawyer, Plea Leniency System, Transition Mechanism

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. 值班律师制度的历史发展

(一) 值班律师的角色定位

我国值班律师制度的发展不是一蹴而就的，其经历了从初期探索阶段的模糊不清到最终立法确认的清晰明确。值班律师制度演变过程与我国司法体制改革的深入推进呈现出同步性。从源头上看，我国对于值班律师制度的探索开始于 2006 年河南省修武县开展的法律援助值班律师制度^[1]。在制度发展初期，对值班律师的角色定位并不清晰。2006 年，修武县启动了法律援助值班律师对值班律师的试点工作，出台了《法律援助值班律师值班制度》等地方性规范性文件。不过，这些文件主要着眼于值班律师在实务操作层面，并在文件中详细列举了值班律师的具体工作内容，包括向在押被追诉人发放权益告知书、提供基础法律咨询服务等常规性工作，但对这一角色的法律性质却未作出明确定义。随后，一些经济发达地区也相继开展试点推广，虽然各地制定的规范性文件在细节上有所差异，但主要也都是侧重在实务层面，只是对值班律师的服务范围作出规定，而未就其地位进行理论定位。这种实践先行的做法，也就使得值班律师制度在试点阶段始终保持着职能明确但定位模糊的双重特征。

随着 2014 年 6 月新一轮司法体制改革的全面启动，值班律师制度迎来了新的发展机遇。同年 8 月，刑事速裁程序试点工作率先展开，将值班律师制度作为配套改革措施纳入其中。在随后推进的认罪认罚从宽制度试点中，值班律师“法律帮助者”的角色定位开始逐渐明晰。2016 年成为制度定位明确化的关键年份：8 月 29 日，最高人民法院与最高人民检察院在相关司法解释说明中首次正式使用“法律帮助者”这一概念来界定值班律师的性质；同年出台的《审判中心改革意见》进一步明确规定值班律师的核心职能是为犯罪嫌疑人、被告人提供基础性的法律帮助；11 月发布的《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》再次确认了这一制度定位。2017 年 8 月，两院三部联合发布的《关于开展法律援助值班律师工作的意见》对这一制度设计进行了系统化完善，标志着“法律帮助者”的定位已在全国层面形成共识。

2018 年《刑事诉讼法》的修订实现了值班律师制度从司法政策到法律规范的重要跃升。在修法过程中，曾就值班律师的定位进行过深入讨论，认为将值班律师纳入“辩护人”范畴的观点一度引发了不同意见。在进行了激烈的讨论之后，主要是从以下三点进行考虑：首先认为值班律师的职责范围与辩护人的职责范围还是存在区别；其次修订也需要与前期改革试点相衔接；最后在确保法律体系的内在协调情况下，确立了“法律帮助者”的立法定位。这一立法选择在随后出台的《法律援助值班律师工作办法》中得到进一步细化，形成了完整的制度规范体系。

从宏观视角来看,值班律师“法律帮助者”角色定位的确立的重要意义,不仅在一定意义上填补了我国刑事司法体系中法律帮助制度的空白,对维护犯罪嫌疑人、被告人权利提供了保障;而且这一制度设计有效平衡了司法效率与程序公正的关系,在保障了认罪认罚从宽制度顺利运行的同时,又满足了对司法公正的基本要求;同时,值班律师制度作为法律援助制度的重要组成部分,其不断完善发展也促进了我国法律援助体系逐渐成熟。从更深远的意义来看,这一制度的建立和完善也体现出我国以切实解决实务问题为导向,是法治中国建设中不可缺少的部分。

(二) 值班律师制度的性质分析

在我国现行法律体系内,《刑事诉讼法》针对值班律师制度已经作出了相应的规范,该制度的出现在现在的司法实务中发挥着不可忽视的价值。理清值班律师的属性,对更好地维护被追诉人诉讼权益具有重要意义,也是当下司法改革进程中需要解决的问题。在对刑法的修订过程中曾将值班律师的角色定位中包括“辩护”职能。立法表述的调整引发了值班律师提供的法律帮助是否构成辩护行为的学术讨论,形成了赞成与反对两种截然不同的观点。

持肯定说的学者认为值班律师是为了更好地保障被追诉人的合法权利而提供法律帮助,值班律师所提供的职能比如程序性法律帮助、以及其他实体法律帮助,其职能更像是属于辩护职能[2]。也有学者指出,值班律师为被追诉人提供的法律帮助在刑事案件程序中更偏向于辩护行为,因此其提供的法律帮助应认定为辩护行为[3]。否定说与肯定说的观点相反。否定说虽然和肯定说一样承认值班律师是为了维护被追诉人的利益而存在,但并不认为值班律师所提供的法律帮助与辩护行为有区别,并从以下方面进行考量:值班律师提供的法律帮助虽然有一定辩护因素的存在,如果直接将其等同于辩护律师,无疑会降低辩护制度的专业化发展[4];二是认为值班律师在角色定位上虽然不是辩护人,但根据其在刑事诉讼阶段占有重要的作用,应赋予其“准辩护人”地位。有学者提出值班律师在侦查阶段提供的是法律帮助,而在起诉和审判阶段可参照“准辩护人”身份,对其权利与职责进行相对扩充,以便更好的维护被追诉人的权益[5]。

立法的不明确和理论界的争议导致司法实践中值班律师制度适用出现不同做法。为了优化值班律师在刑事程序中所体现的辅助效能,我国部分地区已经在尝试探索赋予值班律师和辩护人的诉讼角色地位以提高法律帮助的有效性。法律援助中心从执业群体中挑选出合适的人选组成值班律师团队,进行轮班制的工作。根据被追诉人的申请,或者相关机关认为合适的情况下赋予值班律师近似辩护人的身份,这也就让值班律师实质性的参与到刑事案件的程序中[6]。这种做法在增强法律服务实践效果方面具有积极意义,但这种做法也容易破坏法律规则的权威性,因为法律规则一旦确立并公布,任何想要突破法律边界的制度创新,都需要非常慎重。刑事诉讼程序的法律适用具有整体性,突破规则会使规则形同虚设,但这种突破实属无奈之举。

2. 值班律师制度的实践困境

近年来,随着司法体制改革的深入推进,值班律师制度虽是一项新兴制度但也是在过程中逐渐发展趋于成熟。虽然该制度最初是与速裁程序和认罪认罚从宽制度的相配套行使,也即仅在特定司法环节中才发挥一定的作用。现如今已经发展成为法律援助体系中的重要组成部分,旨在为未聘请辩护人的犯罪嫌疑人、被告人提供一定的法律服务。这一制度在拓展了法律援助的覆盖面的同时,也在一定程度上改善了我国刑事辩护率偏低的状况。在快速发展过程中,不可避免的会产生一些需要解决的问题。

(一) 值班律师立法定位与实践结果相背离

基于我国现行的法律规范体系,虽然已经将值班律师定性为被追诉人的法律帮助者,但在司法实践方面,被追诉人对值班律师的定位还是存在一定的认知偏差,一部分被追诉人错误的将在看守所、法院

值班等办公场所值班的律师视作为代表政府的层面的公职人员[7]。也有学者认为,值班律师在运行角色上存在异化,把值班律师定位为法制宣传协助人、认罪协商见证人、控诉活动辅助人[8]。但是从刑事诉讼制度的所固有的对抗性特点和协商性的司法理念出发,只有将值班律师定位在辩护一方,才能切实保障被追诉人切实获得帮助的意义,进而推动控辩双方在诉讼活动中形成实质性平等对抗格局,最终实现刑事诉讼结构整体上的动态平衡[9]。

在适用认罪认罚从宽程序的案件中,刑期的确定实际上构成了控辩双方协商的关键环节。然而,面对检察机关占据优势地位提出的量刑意见,大多数值班律师既缺乏与之进行有效抗衡的实质性动力,又不具备开展量刑协商的专业能力,更难以对公诉机关的量刑提议形成有效的制衡。在值班律师和辩护律师权利不相同的情况下,难以保证值班律师能够与被追诉人申请的法律援助律师或委托的辩护律师其到相同的法律帮助效果。认罪认罚制度的核心要义,在于控辩双方针对案件的量刑达到一致的意见。这种协商机制的不是简单的各自发表量刑意见,而是需要值班律师和辩护律师进行充分的信息披露、专业的法律分析以及对被追诉人权利的充分保障[10]。在司法实践中,检察机关凭借长期办案经验的积累,客观中立的司法立场,会给出一些具有合理性和可操作性的针对个案的量刑建议。但这样的制度设计也有弊端,让值班律师陷入两难,具体来说值班律师需要向还有委托辩护人的被追诉人说明量刑建议的合法性、合理性以及适当性,期望被追诉人认可并接受检察院所提出的量刑建议,并需要向被追诉人说明,若其想要拒绝接受量刑建议,可能会面临刑期加重的风险。其二,则需要通过全面审阅案卷材料、多次会见当事人、准确推导法律事实、精确计算合理量刑区间等一系列专业工作,最终促成当事人就量刑问题达成合意。

值得注意的是,即便是专职刑辩律师要完成如此精细化的辩护工作都颇具难度,对值班律师而言更是存在一定的挑战。值班律师也是法律职业共同体的一部分,在有机会获得案件代理的情况下,通常会较好的配合检察机关的工作。这也会导致一个问题,立法中值班律师虽然被定位为认罪认罚程序中重要参与者,但是其缺乏支持辩方的空间和驱动,这样会导致值班律师的中立立场出现一定的倾斜,与专职辩护律师相比难以真正的站在,其工作重心会倾向与配合检察机关的工作,而不能在实质上保障被追诉人的合法权益。

(二) 值班律师制度缺乏有效衔接

值班律师与辩护律师的衔接在制度存在许多问题,但是在司法实践中可以看出辩护律师和值班律师在工作上并没有必然的联系,这样使得对于衔接的问题被淡化。值班律师制度是一项舶来品,对于法律规范表达理解的不同会影响对其的角色定位并不清晰。在对于值班律师与辩护律师进行衔接的问题的讨论主要是在值班律师转化为辩护律师的角度。值班律师和辩护律师在行使权利方面存在一定差异,虽然一些学者通过反思值班律师和辩护律师的权利差异主张对值班律师的权利进行一定扩张,由此更好的发挥值班律师的作用[11]。

值班律师制度在我国开展试点的时间并不长,我国地域辽阔也使得各地的经济发展水平存在一定的差异,大多数时候,可能某些案件中并不是先有值班律师而后才有辩护律师的。值班律师与辩护律师观点是否一致,并不影响法官的判断,虽然法官都需要对意见进行考量,但是还是要结合证据以及和被追诉人的沟通来进行判断。无论是辩护律师或者是值班律师所提供的观点在法官这里并无优劣之分。一方面从值班律师考虑,值班律师一般是在当地法院进行值班,并且值班时间确定,精力有限,并不一定有足够的时间对案件进行深入研究,此外,现行法律规范并未明确规定值班律师和辩护律师之间的协作机制及具体标准。另一方面,辩护律师在接到被追诉人的案件后,在可以通过查阅案件材料、多次会见当事人等方式充分了解案情,从而确保其能够专业知识作出独立的判断,形成完整的法律意见。由此可见,值班律师和辩护律师的衔接制度中并没有产生紧密的联系,反而像是“互不干扰”的状态。

3. 值班律师制度的完善路径

(一) 值班律师制度建立以“案”为核心的实践导向

在当前的司法实践中,值班律师的薪资结算标准一直以来也备受关注。目前,部分地区采用的是以“天”为但为进行计算,但是在这种模式下存在诸多弊端。一方面,它与刑事诉讼阶段的要求并不相符。刑事诉讼具有明显阶段性,每个阶段都有其独特的法律要求和相应的工作重点。而以“天”为计算单位的薪资结算方式并不能完整的体现值班律师在不同阶段的工作价值和投入以及精力的投入。另一方面,这种模式的建立对于后续诉讼阶段的进行并不能实现有效的衔接。反而会由于缺乏对案件整体进程的了解和考量,比较容易导致资源的浪费。比如,有些案件可能值班律师在前期已经投入了大量的精力,但是后续诉讼阶段发生变化使得这些工作无法得到合理的延续和补偿,也会导致律师的积极性受挫,从而影响法律援助的效率和质量。

在此中情况下,就有必要建立以“案件”为核心的案件补贴模式,并借助法律援助经费进行支付。这种想法的构思已经在某些地区开始进行探索。也有学者指出,采用以案件、诉讼阶段或工作量为基础的弹性工作计算[12],相比传统的以“天”为工作计算标准的核算方式具有显著的优势。在面对刑事诉讼的复杂性和多样性,它可以更好的适应,也能让值班律师根据案件的具体情况灵活的调整自己的工作策略和时间安排,从而更好的提高法律援助的水平,充分保障被追诉人的权利。从刑事案件的增长数量来看,大多数的案件还是通过诉讼程序来解决。在这些案件中,又有一部分是通过认罪认罚从宽制度进行处理的。在这种情况下,如果所有的案件都以“案”来进行薪资补贴,可能会造成一定的困难和挑战。另一方面,可能会导致地方财政支出在一定程度上难以承担。设立法律援助以及值班律师的目的是为了保障被追诉人的权利以及在一定程度上缓解经济上的困境,同时也要考虑到地区经济发展和财政支出,所以,在一定程度上仍要保留以“天”为单位的计算模式,以确保法律援助工作的可持续性。

(二) 完善值班律师的阅卷权

我国《刑事诉讼法》及相关司法解释对值班律师在刑事诉讼中对于被追诉人提供法律帮助的性质作出了明确规定,其中主要包括提供相关的法律咨询、提供程序选择建议等。这些规定的目的旨在保护被追诉人的权利,从而确保诉讼程序的顺利进行。阅卷权是“值班律师了解案情、维护被追诉人权利之必需”[13]。值班律师进行阅卷可以快速的了解相关案情,针对被追诉人的咨询可以给到必要的建议。值班律师的阅卷权是与辩护律师不相同的,值班律师行使阅卷权时只能对案件的材料进行查阅,而不能向辩护律师一样进行复制和摘抄等其他的行为。在这种情况下,实务届也有一些人士指出,之所以值班律师的阅卷权与辩护律师的阅卷权存在差别,是因为值班律师并不等同与被追诉人的辩护律师,所以权利不对等也有其合理之处[14]。司法解释对值班律师的阅卷权作出限制,导致对值班律师提供法律帮助的性质作出了不同的理解[6]。以上种种表明,对值班律师的阅卷权进行限制存在不合理之处,不应该对值班律师的阅卷权作出此种限制。值班律师仅仅通过查阅并不能让其充分地了解案件事实以及理清案件思路,只能靠单纯的记忆,否则就要多次浪费时间去寻找和翻阅,仅凭记忆对案件的细节也会在理解上出现偏差,降低准确性。

应当完善值班律师的阅卷权有其必要性。值班律师应与辩护律师一样享有“查阅”“摘抄”“复制”案卷材料的完整阅卷权[15]。赋予值班律师“摘抄、复制”案卷材料的权利,使其能够更全面地掌握案件的情况,从而为被追诉人提供更有效的法律帮助。这不仅有利于保障被追诉人的合法权利,也有助于提高刑事诉讼的司法公正。在复杂的刑事案件中,值班律师通过“摘抄、复制”相关的案卷材料,可以更好地记录和分析案件的关键细节,从而能够得出具有针对性的程序选择和实体处理建议,这也会帮助值班律师提供法律援助的质量和工作效率。但是赋予值班律师摘抄复制权,并不意味着其与辩护律师的权利

等同。值班律师和辩护律师存在职责和角色的差异,虽然有这种差异存在,但是并不能成为限制值班律师阅卷权的理由。相反,完善值班律师的阅卷权可以帮助其更好地履行职责,共同保障被追诉人的合法权益。阅卷权的缺失,使得值班律师的角色发生了变化,由“监督者”转变为“见证者”[16]。

(三) 建立值班律师的衔接机制

结合《认罪认罚意见》第13条规定,在同一被追诉人身上值班律师和辩护律师进行转化并无障碍,但是转化过程中会引发程序的衔接问题和权利保障问题[17]。转化之后应当及时对于转化的意愿进行书面记录,法律援助机构对转化过程进行备案,若被追诉人发现值班律师存在诱导或损害其利益的行为,应当及时向法律援助机构进行举报,由法律援助机构对该律师进行不良考评以示惩戒。

在被追诉人委托辩护律师之后,应当建立值班律师和辩护律师的信息共享和工作留痕机制,构建值班律师和辩护律师的直接沟通途径。值班律师在转化前形成的法律意见、会见记录和量刑协商内容等材料,应通过法律援助机构建立的电子档案系统向辩护律师完整移交,确保辩护策略的连续性[18]。在值班律师工作留痕的情况下,辩护律师可以通过与值班律师的直接沟通解决现存的疑问,对于一些因个人理解所导致的专业判断不同而产生的疑义,进行有效的沟通,更好的维护追诉人应有的权利。另一方面,值班律师在接手案件的时候就充分了解了被告人的诉求,已经形成了初步的和被告人进行沟通的策略,双方及时有效的沟通,既能够在一定程度上减轻司法负担,也能更好的保护到被告人的权利。辩护律师应主动和值班律师进行沟通,了解案件的前期进展以及被告人的核心诉求;值班律师可以就量刑建议、证据疑点等关键问题与辩护律师积极沟通,值班律师也可以向辩护律师提出一定的辩护意见可供辩护律师采纳。

4. 结语

值班律师制度是我国刑事司法改革和法律援助制度的一项重要成果,在对该制度的发展与完善过程中,对值班律师制度的立法定位和实践效果之间出现了“错位”,主要表现为:被追诉人对于值班律师的角色定位产生误解、值班律师的权利收到限制,比如不能享有完整的阅卷权。同时,其与辩护律师的制度衔接缺失,二者形成了“互不干扰”的模式,削弱了值班律师的功能。因此,需要完善值班律师的阅卷权,比如赋予其完整查阅、摘抄、复制权。优化值班律师的工作激励机制,建议采取以“案”为核心的弹性补贴模式,构建有效的值班律师和变化律师的衔接机制,规范两者之间的身份转化、信息共享和沟通渠道,切实保障被追诉人的权益,提升司法公正与人权保障水平。

参考文献

- [1] 张泽涛. 值班律师制度的源流、现状及其分歧澄清[J]. 法学评论, 2018, 36(3): 70-78.
- [2] 汪海燕. 三重悖离: 认罪认罚从宽程序中值班律师制度的困境[J]. 法学杂志, 2019, 40(12): 12-23.
- [3] 顾永忠, 李逍遥. 论我国值班律师的应然定位[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2017, 20(4): 77-85.
- [4] 陈光中, 肖沛权. 刑事诉讼法修正草案: 完善刑事诉讼制度的新成就和新期待[J]. 中国刑事法杂志, 2018(3): 3-14.
- [5] 吴小军. 我国值班律师制度的功能及其展开——以认罪认罚从宽制度为视角[J]. 法律适用, 2017(11): 108-114.
- [6] 肖沛权. 论我国值班律师的法律定位及其权利保障[J]. 浙江工商大学学报, 2021(4): 144-152.
- [7] 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.
- [8] 詹建红. 刑事案件律师辩护何以全覆盖——以值班律师角色定位为中心的思考[J]. 法学论坛, 2019, 34(4): 20-30.
- [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] 陈瑞华. 认罪认罚从宽制度的若干争议问题[J]. 中国法学, 2017(1): 35-52.

-
- [11] 程衍. 论值班律师公设化[J]. 中国刑事法杂志, 2023(3): 159-176.
- [12] 戎静. 认罪认罚从宽制度中值班律师职责定位及完善思路[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 96-106.
- [13] 陈卫东, 安娜. 认罪认罚从宽制度下律师的地位与作用——以三个诉讼阶段为研究视角[J]. 浙江工商大学学报, 2020(6): 71-85.
- [14] 苗生明, 周颖. 认罪认罚从宽制度适用的基本问题——《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》的理解和适用[J]. 中国刑事法杂志, 2019(6): 3-29.
- [15] 贾志强. 回归法律规范: 刑事值班律师制度适用问题再反思[J]. 法学研究, 2022, 44(1): 120-134.
- [16] 韩旭, 李唐宁澜. 值班律师提供法律帮助活动记录随案移送具体规则的构建[J]. 人民检察, 2022(14): 11-15.
- [17] 李思宜. 值班律师制度与辩护制度的衔接机制研究[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2020, 23(5): 98-105.
- [18] 胡铭. 刑事辩护全覆盖与值班律师制度的定位及其完善——兼论刑事辩护全覆盖融入监察体制改革[J]. 法治研究, 2020(3): 60-70.