

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.05.002

欢迎按以下格式引用: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(4):252-263. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.05.002



Citation Format: WEI Yuening, ZHU Yuqing. The weakened functionality of duty lawyers in cases involving admission of guilt and acceptance of punishment: Patterns, causes, and countermeasures [J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2024(4): 252-263. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.05.002

# 认罪认罚案件中值班律师 功能虚化的样态、成因与对策

卫跃宁,朱雨晴

(中国政法大学刑事司法学院,北京 100088)

**摘要:**认罪认罚案件中值班律师功能虚化的问题持续存在,体现为值班律师在侦查阶段向办案人员了解案情受阻、值班律师会见被追诉人及阅卷依然被动、具结程序中值班律师在场见证形式化等等。产生上述问题的原因在于:其一,值班律师制度运行因可能造成程序流转降速、办案周期延长而与当前办案机关认罪认罚案件业务考核制度的效率价值导向有所冲突,一些办案人员对值班律师实质性参与诉讼程序存在抵触心理。其二,控辩双方平等对话、理性协商进而达成妥协的协商性司法理念尚未在认罪认罚案件诉讼过程中真正得到贯彻,部分办案人员对于值班律师在认罪认罚案件量刑协商程序中的作用和能力存在着认知误区。其三,认罪认罚案件权力主导模式下检察机关法律监督乏力造成了宽纵影响,办案机关自觉或不自觉地在规则制定和具体诉讼程序中将其利益现实化、扩大化。对此应当认识到,一方面,现阶段值班律师制度对于实现认罪认罚案件诉讼公正与诉讼效率、惩罚犯罪与保障人权相平衡具有重要作用;另一方面,对公权力的依赖与制约已经构成了影响当下值班律师制度运行效果的最为重要的两个层面。基于此,顺应我国刑事司法改革趋向,综合考虑目前的刑事司法实践环境,宜从以下三个方面推进值班律师制度及其相关机制的系统性建设,以解决值班律师功能虚化问题:一是,规范落实办案机关告知程序,保障值班律师会见被追诉人的及时性,并从法律层面赋予值班律师完整的阅卷权。二是,改革办案机关认罪认罚案件业务考核制度,屏除认罪认罚从宽制度适用率的考核指标,合理运用定量和定性两种考核方法对办案人员保障值班律师实质性参与认罪认罚案件办理的情况进行评价。三是,完善认罪认罚案件审前阶段的权力监督体系。在加强检察机关法律监督的同时,深化人民监督员制度改革,健全认罪认罚案件中检察机关权力运行的外部监督制约机制,以促进内部监督和外部监督相结合,实现对公安司法机关办理认罪认罚案件的全方位监督,由此改善值班律师在认罪认罚案件中

基金项目:教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目(20100004)

作者简介:卫跃宁,中国政法大学刑事司法学院、司法文明协同创新中心教授,博士研究生导师,人民法院司法改革研究基地、检察基础理论研究基地高级研究员,Email: weiyuening@163.com。

的诉讼参与整体环境。

**关键词:**值班律师;法律帮助;认罪认罚;权力主导;效率价值;人民监督员

**中图分类号:**D914 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)04-0252-12

## 一、问题的提出

近年来,我国刑事司法领域轻罪案件数量剧增,有限的司法资源与化解纠纷的社会需求间的张力凸显<sup>[1]</sup>。为缓解“案多人少”的实践困境,结合贯彻宽严相济刑事政策的现实要求,党的十八届四中全会作出了“完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度”的重大改革部署。目前,实践中以适用认罪认罚从宽制度为基本诉讼模式的刑事诉讼新常态已经形成,认罪认罚案件占刑事案件的比例保持在85%以上<sup>[2]</sup>,其中超过三分之二甚至接近九成的认罪认罚案件均由值班律师参与办理<sup>[3]</sup>。在我国,值班律师制度确立的初衷和现阶段的功能主要是填补认罪认罚案件中律师辩护覆盖范围上的欠缺,确保被追诉人认罪的自愿性。然而,司法实践中值班律师功能虚化的现象始终存在,这不仅减损了值班律师制度本身的实施效果,也使得认罪认罚从宽制度适用的正当性持续面临风险。

对此,学界已有不少讨论,在有关值班律师功能虚化的成因上也取得了诸多研究成果,其中比较具有代表性的观点有值班律师诉讼身份不明、行权受限<sup>[4]</sup>,司法行政机关监管不力<sup>[5]</sup>,值班律师人手紧缺<sup>[6]</sup>,补贴标准过低<sup>[7]</sup>等等。但在笔者看来,上述并非症结所在。其一,在值班律师诉讼身份和职责权利方面,一些学者指出,目前值班律师在刑事案件审前阶段参与的工作与辩护职责并无本质区别<sup>[8]</sup>,应当为值班律师正名,赋予值班律师“辩护人”的身份地位<sup>[9]</sup>,以保障值班律师有效行使诉讼权利。然而,诉讼地位与诉讼权利二者并不必然存在着先后次序,恰恰是现有规范和实践背景下值班律师职责与刑事辩护职责的相似性,表明值班律师参与认罪认罚案件诉讼程序直接依托具体诉讼权利,而非诉讼地位。因此,从实然的运作样态出发,无论将值班律师定位为法律帮助者还是辩护人,并不会对当前值班律师的实际履职效果产生显著影响。另外,直接采取扩展值班律师权利范围的思路,赋予值班律师讯问在场权的理论方案<sup>[10]</sup>也难以达到预期,其理由将在文章中予以回应。其二,如果认为是司法行政机关监管不力导致认罪认罚案件中值班律师提供法律帮助形式化,那么这一判断的逆否命题,即若要值班律师实质性参与认罪认罚案件办理,司法行政机关应当积极监管,也必须成立。但事实上,当前促进值班律师实质性参与认罪认罚案件办理并不依赖于司法行政机关加强监管。这是因为,在参与规则粗疏、办案机关强势且保障机制不健全的实践现状下,值班律师提供法律帮助的积极性本就不高,此时若再采取高压监管态势,严格要求值班律师履行勤勉尽责义务,很可能使得值班律师制度的运行陷入一种尴尬境地。亦即,实现认罪认罚从宽制度的正当性要求值班律师实质性参与案件办理,但监管压力进一步挫伤了值班律师在认罪认罚案件中的履职动力并进而对其履职效果形成消极影响。如此,不但值班律师诉讼参与实质化的目标无法达成,反而很可能阻滞值班律师制度的后续发展。基于互为逆否命题的两个命题真假性相一致,原命题也就不能成立。其三,值班律师负荷过重并因此影响到其法律帮助工作质量的判断缺乏细致、准确的实证分析。虽然实践中值班律师在工作时间段内时常需要处理多起案件,但事实上我国多数省市已经具备人员较为稳定的刑事值班律师团队,并且普遍建立了值班律师统筹调配和跨区域派驻机制,在相当程度上缓解了一些地区律师资源不足的压力。此外,伴随着值班律师制度建

设持续推进,实践中值班律师的补贴标准得到了较大提升,但值班律师功能虚化的状况仍未得到有效缓解。

事实上,任何一项法律制度要有效运行,必须同与之相关的其他制度相互协调;反之,法律制度的效益就会受到损害。针对值班律师制度面临的困境,不能简单、片面地将原因归结为制度建设过程中存在的几点不足,而应当坚持系统研究的思路,关注值班律师制度运行的实践背景,即认罪认罚从宽制度对于值班律师制度的作用和影响。在对此进行审视、剖析的基础之上,才可以进一步明确改革方向和找寻可能的解决方案。

## 二、认罪认罚案件值班律师功能虚化的现实样态

我国认罪认罚案件中值班律师主要参与确定认罪合意、控辩量刑协商和签署认罪认罚具结书三个诉讼环节。在确定认罪合意的过程中,控辩双方的互动基本在公安司法机关与被追诉人之间展开,值班律师间接参与其中,通过提供法律咨询确保被追诉人充分了解其涉嫌或被指控的罪名和认罪认罚的性质及其法律后果。在被追诉人自愿认罪的前提下,由检察机关根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)和量刑指导意见等,结合案件犯罪事实和被追诉人认罪认罚等量刑情节,提出一份确定刑建议或者幅度刑建议<sup>[11]</sup>,对此被追诉人、值班律师可以表示没有异议,也可以提出降低量刑幅度的意见。因此,为了确保被追诉人自主作出认罪与否的选择并尽量帮助被追诉人在控辩协商程序中争取到最大限度的诉讼收益,值班律师需要在充分了解案件有关情况的前提下提供法律咨询,并对量刑建议的内容是否考虑到各种法定、酌定从轻、减轻情节以及案件是否出现了新的证据、事实作出全面、谨慎的判断。但是,实践中值班律师了解案情受阻以及会见、阅卷被动的情况依然存在,致使值班律师难以有效为被追诉人提供申请变更强制措施、对案件处理提出意见等深度法律帮助<sup>[12]</sup>,也无法在量刑协商过程中发挥有效作用。

关于值班律师通过办案人员了解案情,目前《刑事诉讼法》第38条和《公安机关办理刑事案件程序规定》(以下简称《刑事案件程序规定》)第50条仅规定了公安机关依法将案件有关情况告知辩护律师的职责,而把值班律师排除在告知范围之外;《法律援助值班律师工作办法》(以下简称《值班律师工作办法》)第21条虽然规定值班律师可以向公安机关了解案情,但规范内容粗疏,存在“司法随意解释”的风险,这些都可能实践中值班律师向公安机关了解侦查阶段已查明的主要事实、强制措施适用以及侦查羁押期限的延长等案件情况时受到阻碍。在会见方面,当前值班律师会见包括应被追诉人约见进行会见和经办案机关允许主动会见两种方式。针对前者,《刑事诉讼法》第36条、《人民检察院刑事诉讼规则》(以下简称《高检规则》)第268条及《刑事案件程序规定》第49条均对办案机关告知被追诉人有权约见值班律师的职责义务作出了明确规定;公安部发布的《犯罪嫌疑人诉讼权利义务告知书》进一步规范了公安机关履行告知义务的具体时间,即公安机关应在第一次对被追诉人进行讯问或采取强制措施之日将告知书交给被追诉人。但从司法实践来看,各地办案机关提供告知书、履行告知义务的时间不尽统一,甚至部分办案机关尚未在告知书中写明被追诉人约见值班律师的权利。另外,关于办案机关安排值班律师会见程序的规定欠缺细化也使得值班律师会见的及时性、充分性无法得到有效保证。而在检察机关提出量刑建议的环节,阅卷不畅使得值班律师无法有效就量刑问题提出意见。一方面,目前司法实践中检察机关办理认罪认罚案件临时通知值班律师参与诉讼程序的情况依然较为普遍,这种做法难以保障值班律师具有充足的阅

卷时间。另一方面,在阅卷方式上,《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》《值班律师工作办法》等规范性文件对值班律师阅卷权作出了有别于辩护律师的表述,即值班律师仅能“查阅”,而不能“摘抄”、“复制”案卷材料<sup>[13]</sup>。实践中值班律师的阅卷途径也基本限于“现场阅卷”。然而,当前我国基层办案机关案件数量大且多数地区的公共法律服务资源薄弱,值班律师在工作时间段内通常需要集中查阅多起案件的案卷材料。因此在不能摘抄、复制案卷且必须现场阅卷的情形下,值班律师难以准确了解多起案件的具体情况。尤其是,在办理犯罪事实、证据材料或相关情节较为复杂的认罪认罚案件时,量刑合意的达成可能需要控辩双方反复进行协商和沟通,这种阅卷方式不利于值班律师了解案件证据信息,进而会减损值班律师向检察机关提出意见的针对性和有效性。

在就量刑问题与检察机关形成共识后,被追诉人需要签署认罪认罚具结书,作为控辩双方对于犯罪事实、指控罪名、量刑建议及程序适用等事项达成合意的书面确认。此时若被追诉人没有辩护人,值班律师应当履行在场见证职责。依据《值班律师工作办法》第10条和《人民检察院办理认罪认罚案件开展量刑建议工作的指导意见》第27条的规定,值班律师在场见证具结程序可被区分为三种情形:其一,值班律师对被追诉人认罪认罚自愿性、检察机关量刑建议、程序适用等事项均无异议时,应现场签字;其二,值班律师对检察机关量刑建议、程序适用有异议,但能够确认被追诉人系自愿认罪认罚时,应现场见证并签字;从地方办法来看,此时可以注明值班律师仅对被追诉人“认罪认罚过程的自愿性”进行见证<sup>①</sup>;其三,被追诉人拒绝值班律师帮助的,值班律师需现场见证,无需在具结书上签字。实践中值班律师履职形式化的问题在后两种情形下均较为突出。其中,前者为值班律师在认罪认罚案件中提供法律帮助“走过场”留下了空间,致使值班律师法律帮助缺乏实质的内涵<sup>[14]</sup>;而后者情形下,值班律师缺席了会见被追诉人、查阅案卷材料和向办案机关提出意见等重要环节,“见证”由此丧失了保障被追诉人认罪认罚自愿性的功能和意义。

### 三、认罪认罚案件值班律师功能虚化的成因辨析

在刑事诉讼中,若非受到外来强制压迫,控辩双方所作出的决定都是以实现自身利益最大化为目标的理性权衡利弊的过程<sup>[15]</sup>。由于认罪认罚从宽制度可以使公安司法机关最大限度地缩短办案周期、缓解案件积压,面对“案多人少”的实践困境,公安司法机关原本就具有推动认罪协商的内在动机。但为了追求认罪协商机制的效率价值,司法实践过分加速催化了认罪认罚从宽制度的适用推行过程。这使得,一方面,认罪协商机制异化为实现诉讼效率目标和绩效考核要求的手段和工具;另一方面,认罪认罚案件中控辩双方的诉讼关系未能实现从以对抗为主到以合作、协商为主的调整过渡。在此情况下,办案机关作为认罪认罚案件诉讼程序的主导者,自觉或不自觉地利用自身优势地位限制了值班律师的功能发挥。

#### (一) 值班律师制度与当下效率价值导向的认罪认罚案件考核制度冲突

从制度发展历程来看,我国认罪认罚从宽制度的发展态势与其自上而下的改革模式紧密关联。为贯彻落实党完善认罪认罚从宽制度的改革部署,最高人民检察院曾在全国检察机关适用认罪认罚从宽制度推进会上强调,各级检察机关应承担起在认罪认罚从宽制度中的主导责任,加大制度适

<sup>①</sup>参见2021年9月14日,安徽省高级人民法院、安徽省人民检察院、安徽省公安厅、安徽省国家安全厅、安徽省司法厅联合发布的《安徽省法律援助值班律师工作办法》(皖司发[2021]40号)第11条。

用力度<sup>[16]</sup>,此后各地刑事诉讼中认罪认罚从宽制度的适用率在较短时间内不断攀升。时至今日,检察环节认罪认罚从宽制度的适用率已超过90%<sup>[17]</sup>。在此过程中,认罪认罚从宽制度适用情况成为了办案人员绩效考核的一项重要标准。在规范层面,《人民检察院办理认罪认罚案件监督管理办法》第23条明确提出应对检察官办理认罪认罚案件情况进行绩效考核,并将考核结果纳入司法业绩档案;《检察机关案件质量主要评价指标》则规定了以“案一件比”<sup>②</sup>为核心的案件质量评价指标体系,适用认罪认罚从宽制度能使检察官最大限度地减少办案环节以在该评价指标体系下降低刑事检察“案一件比”<sup>[18]</sup>。在实务层面,公安司法机关普遍通过制定数字指标的方式推行认罪认罚从宽制度,甚至对不同地区、不同层级办案机关提出了统一的指标要求<sup>③</sup>。因而在现有绩效考评体系下,办案人员必然尽可能地适用认罪认罚从宽制度,促使被追诉人及早认罪认罚,以节略业务活动、节省办案时间。然而,对于公安司法机关而言,值班律师会见、阅卷会增加其工作量并延长办案周期。特别是目前已有多地公安司法机关探索适用“全流程速裁机制”<sup>[19]</sup>办理犯罪事实、证据和情节相对简单的认罪认罚案件,安排值班律师会见被追诉人的独立环节将在这种快速处理机制下对个案造成明显的程序流转降速,进而导致“全流程速裁机制”的办案提速效能减弱。而对于较为复杂的认罪认罚案件,值班律师有时需要通过多次会见、阅卷确保完整了解案情和有效提供法律帮助,但多次会见和阅卷也意味着办案时长增加、诉讼流程趋于繁复,这都与当前公安司法机关业务考评体系的主体要求相悖,因而不可避免会遭到办案机关抵触。

## (二) 办案人员对于认罪认罚案件中值班律师的协商作用存在认知误区

出于对实质刑法正义的积极追求以及受到实质真实主义理念的明显影响,相较于辩诉交易等领域外协商模式,我国认罪认罚从宽制度的协商范围更小,认罪认罚从宽制度不仅排斥控辩双方就定罪标准、罪名及罪数等进行协商,而且对量刑协商的幅度施加了严格限制。实践中值班律师履职情况未受重视的原因之一就在于此,即部分办案人员认为值班律师并不具有对量刑建议施加实质性影响的能力和空间。事实上,虽然当前检察机关倾向于在认罪认罚案件中提出确定刑量刑建议,但“精准提出量刑建议、准确裁量刑罚”的改革要求在司法实践中必然存有一定的弹性<sup>[20]</sup>。一是,所谓对于个案中的特定被追诉人而言不可能同时存在两个以上的合理量刑建议<sup>[21]</sup>,或许在理论上可以成立,现实中却并不存在判断一份确定刑量刑建议是否为个案之唯一合理且绝对正确的量刑建议的标准。二是,检察机关在提出量刑建议方面拥有一定的自由裁量权,因此针对相同罪名且量刑情节相似的认罪认罚案件,不同公诉人提出的量刑建议很可能有所出入。无论这种差距大小,身陷囹圄的被追诉人都希望落在自己头上的刑罚能轻则轻<sup>[22]</sup>。最后,在认罪认罚案件案由超出现有量刑指导意见涉及的刑事案件案由范围的情况下,检察机关量刑活动缺乏规范性指导,此时更应当强调值班律师在量刑协商中的重要作用。同时,这一误区反映出实践中认罪认罚案件的办理仍由对抗性司法理念主导。尽管目前认罪认罚案件中普遍存在着控辩双方诉讼合作的形式,但控辩双方平等对话、理性协商进而达成妥协的协商性司法理念尚未真正得到贯彻。因而在对抗性司法理念

②“案一件比”是指发生在人民群众身边的具体案件,与这些具体案件进入司法程序后所经历的有关诉讼环节所统计出来的案件数量相比,而形成的一组对比关系。参见:韩旭.“案一件比”:最大限度提升办案质效[N]. 检察日报,2021-03-15(03).

③2019年8月,在全国检察机关刑事检察工作会议上,最高人民法院曾明确提出要在年底当月将认罪认罚从宽制度适用率提升至70%左右。参见:蒋安杰.认罪认罚从宽制度若干争议问题解析——专访最高人民法院副检察长陈国庆(下)[N]. 法制日报,2020-05-13(09).

的指导下,当被追诉人认罪且协商范围受到法律严格限制时,检察机关将倾向于直接依法对罪名、罪数和量刑等对于法庭审理和裁判结果而言更为重要的事项提出量刑建议,而不会因担心值班律师——这样一位看似在这些关键问题上基本没有与之对抗的能力的对手——与其诉讼对抗并可能影响到其追诉利益而对值班律师参与诉讼程序予以格外重视。

### (三) 认罪认罚案件权力主导模式下检察机关法律监督乏力造成宽纵影响

长期以来,我国刑事诉讼模式的职权因素凸显,这一特征亦自然、持续地作用于包括认罪认罚从宽制度在内的具体刑事诉讼制度的构架、运行过程中,即相较于被追诉人和值班律师,公安司法机关在认罪认罚案件审前阶段的诉讼程序中具有明显优势地位。这体现在,侦查期间为保障诉讼程序顺利进行、收集犯罪证据,根据案件具体情况,公安机关可能对被追诉人采取强制措施和其他强制性侦查行为,使得被追诉人的人身自由、财产权或隐私权在一定期限内被限制、剥夺或强制处分,且目前仍有一定比例的被追诉人在刑事诉讼中被审前羁押<sup>④</sup>,被羁押的被追诉人往往处于更为恐惧且与外界隔离的状态。在认罪认罚案件中,公安机关进一步通过开展认罪教育巩固了其强势地位。与之相对的是,被追诉人并不享有保持沉默的权利,而应当“如实回答讯问”<sup>[23]</sup>。而一旦被追诉人产生不认罪会受到重判的心理,就可能动摇意志,进而影响其做出理性判断<sup>[24]</sup>。在认罪认罚案件审查起诉阶段,检察机关的程序主导地位主要表现为:办理案件时听取被追诉人、辩护人或者值班律师意见;就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议,且实践中量刑建议基本被法院采纳<sup>⑤</sup>;主持认罪认罚具结书签署活动;以及对被追诉人认罪认罚的轻微刑事案件依法作出相对不起诉决定等等。

基于此,权力主导是我国认罪认罚从宽制度运行的基本要素和主要模式。诚然,这一运行模式具有明显的优势。一方面,认罪认罚案件权力主导的运行模式与我国刑事诉讼中追求客观真实的司法传统和国家权力主导的制度背景相契合,从而可以有效避免刑事司法改革对于当下的刑事价值理念和适用机制形成过度的冲击及其带来的司法实践失序。另一方面,为缓解办案压力,公安司法机关具有积极适用认罪认罚从宽制度的意向和动力,这使得在权力主导模式下运行认罪认罚从宽制度更有利于兼顾提高诉讼效率的改革要求以及化解纠纷矛盾、修复社会关系的现实需要。但与此同时,办案人员在诉讼过程中基于其主导地位压制被追诉方的风险实际存在,即侦查行为的强制性、羁押状态的封闭性以及诉讼阶段次第流转对公权力机关程序主导能力的夯实巩固,使得办案人员有能力将限制被追诉方诉讼参与的主观倾向外化为实际行为。而检察机关法律监督乏力的实践现状进一步将这种风险的可能性转化为了现实性。一是,检察机关的公诉职能决定了其诉讼立场在事实上的非中立性,实践中检察机关对于审前阶段侵犯认罪认罚案件被追诉人、值班律师合法权益之行为存在监督不严的问题。二是,监督者与被监督者同体破坏了权力监督的有效性。在认罪认罚案件中,控辩协商和具结活动均在检察机关主导下进行,并以检察机关决定的单方性为前提,因此对于其中可能出现的阻碍被追诉方行使诉讼权利的行为,值班律师难以通过向办理案件的

<sup>④</sup> 2022年度,我国刑事案件诉前羁押率为26.7%。参见:最高人民法院. 最高人民法院工作报告——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[R/OL]. (2023-03-17) [2023-03-18]. [https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317\\_608767.shtml](https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317_608767.shtml).

<sup>⑤</sup> 2022年度,我国认罪认罚案件量刑建议采纳率为98.3%。参见:最高人民法院. 最高人民法院工作报告——2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[R/OL]. (2023-03-17) [2023-03-18]. [https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317\\_608767.shtml](https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317_608767.shtml).

检察机关申诉或控告的方式进行抗御。三是,值班律师向上一级检察机关申诉或控告也难以达到效果:第一,认罪认罚案件的诉讼周期明显较短,上级监督因时间成本相对过高而不切实际;第二,上级监督无法实现监督全覆盖,实践中往往只有针对明显违反法律规定且已造成较为严重法律后果的侵犯值班律师权利之办案行为的申诉或控告能够通过上级监督得到及时审查和处理,而诸如值班律师会见、阅卷受限这一类问题基本得不到上级监督、回应。由此,公安司法机关得以自觉或不自觉地在规则制定和具体诉讼程序中将其部门利益现实化、扩大化。

#### 四、认罪认罚案件值班律师功能虚化的纾困路径

通过上文分析,当前公安司法机关对于认罪认罚案件效率价值的重视程度远胜过其程序价值<sup>[25]</sup>,并且,虽然改革顶层设计与相关规范制定者已多次强调控辩双方应对量刑建议展开积极协商并在此基础上达成合意,但实践中指导办案工作的对抗性司法理念并未发生改变,加之在权力主导的运行模式下检察机关法律监督相对乏力,公安司法机关确有利用其诉讼优势地位对被追诉人和值班律师形成压制的动机、能力和趋向。这三个方面彼此联系、相互作用,共同构成了认罪认罚案件中值班律师功能虚化的主要原因。对此应当认识到,认罪认罚从宽制度节约司法资源、实现诉讼经济的价值功能只有在维护司法公正、落实权利保障的基本前提下才能真正得到发挥,而现阶段实现认罪认罚案件诉讼公正与诉讼效率、惩罚犯罪与保障人权相平衡离不开值班律师制度的支持与不断完善。因此,必须警惕以提高诉讼效率为单一价值的错误倾向。同时,对公权力的依赖与制约已经构成了影响当前值班律师制度运行效果最为重要的两个方面。办案人员需要转变原有的对抗性司法理念,增强对话、协商意识,将促进值班律师工作开展作为自身重要职责。另外,针对公安司法机关压制被追诉方的实践风险,应当进一步健全认罪认罚案件权力运行的监督体系。明确了改革方向之后,在具体的举措上,可以考虑从以下几点进行完善:

##### (一) 规范落实办案机关告知程序及保障值班律师会见阅卷

一方面,必须落实办案机关告知被追诉人有权获得值班律师法律帮助和约见值班律师,确保被追诉人对其获得法律帮助之诉讼权利的知悉权,这是发挥值班律师制度功能的前提条件。从司法实践情况来看,目前公安司法机关主要采取书面形式进行权利告知,但部分办案机关至今未在告知书中写入值班律师制度相关内容。对此,各地办案机关应当严格贯彻《刑事诉讼法》《高检规则》及《刑事案件程序规定》等的要求,尽快在办案信息系统中检查并更新被追诉人诉讼权利义务告知书。同时,实践中值班律师制度相关告知书事项的表述过于笼统亦不利于被追诉人真正理解值班律师的职责功能,对此应予以细化,在告知书中明确列举出提供法律咨询、程序选择建议、申请变更强制措施、对案件处理提出意见这四项值班律师工作的主要内容,并对值班律师的前述职责逐项进行简要书面释明。在告知时间上,建议从法律层面规定公安机关应在第一次讯问犯罪嫌疑人或者对其采取强制措施之日履行告知义务;检察机关应在已经收到公安机关移送的案卷但尚未开展控辩量刑协商活动时进行权利告知,其中对于收到移送审查起诉的案件材料后超过三日开始量刑协商的,检察机关应当自收到案卷之日起三日以内履行告知义务,以保障被追诉人及时知悉值班律师制度和依法获得法律帮助。另外,无论告知后被追诉人是否接受值班律师法律帮助,被追诉人均应先行对其已经知悉值班律师职责、法律帮助范围及其有权约见值班律师和获得法律帮助等事项进行书面签字确认,且办案机关应当将该书面材料留存一份归档,以便于法官在庭审阶段审查被追诉

人认罪认罚的自愿性。另一方面,由于实践中多数被追诉人缺少法律知识和诉讼经验,在没有辩护人的情形下,为有效保护其合法权益,通常需要值班律师代表被追诉人与检察机关就量刑问题展开协商。基于此,应当明确规定办案机关告知值班律师被追诉人涉嫌的罪名、强制措施适用情况、侦查羁押期限的延长或重新计算等有关案情的职责义务,以确保值班律师在了解案情的前提下参与量刑协商活动。

而在保障值班律师会见和阅卷方面,一是,为了保障会见的及时性,建议增加规定除了侦查期间会见危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪案件的被追诉人需经许可之外,办案机关应在值班律师办理会见手续后及时安排会见,至迟不得超过四十八小时。二是,应尽快在法律层面赋予值班律师完整的阅卷权,规定值班律师有权查阅、摘抄和复制案卷材料,并在实践层面要求办案机关负责案件管理的部门配合值班律师阅卷工作。同时,可以尝试开展值班律师互联网阅卷试点,逐步转变当前“网上预约、现场阅卷”的阅卷模式,使值班律师能够在线上系统申请并直接通过电子卷宗阅卷终端设备查阅案卷材料。

## (二) 合理完善办案机关认罪认罚案件业务考核制度

公安司法机关业务考核制度对于办案人员开展诉讼活动具有重要引导功能,而当前以实现认罪认罚从宽制度效率价值为主要导向的考核标准和考核方式并不利于保障被追诉方诉讼权利和在司法实践中落实协商性司法理念,对此应当予以改革完善,兼顾实体公正、繁简分流、人权保障等多维价值需求,将保障值班律师实质性参与认罪认罚案件纳入考核范围,并合理运用定量和定性两种绩效考核基本方法对办案人员办案情况进行评价。

其一,建议屏除认罪认罚从宽制度适用率这一考核指标,同时将保障值班律师参与认罪认罚案件办理的情况纳入评价体系。当前,认罪认罚从宽制度适用率仍然是办案人员尤其是检察官业务考核的一项重要标准,但这无法达到促进司法资源合理配置以及体现公安司法机关办案质效的预期目标。针对前者,应当认识到,考察办案人员是否通过认罪认罚从宽制度实现司法资源合理配置不能不对实践中刑事案件繁简分流之条件及其适用恰当与否,以及案件繁简分流之后办案人员所节省下的精力是否真正投入到了“应繁则繁”的案件中进行缜密的考核<sup>[22]</sup>。针对后者,制度适用率显然难以用于评价个案或者总体的办案质量。再者,如前所述,办案人员原本就具有推动认罪协商从而加快诉讼进程、缓解案件积压的倾向,将认罪认罚从宽制度适用率列为评价指标就更无必要。而将认罪认罚案件中保障值班律师履职情况列入办案评价体系则有其重要性和可行性。“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”<sup>[26]</sup>。设置保障值班律师诉讼权利行使的相关考核标准不仅能促进值班律师工作保障机制发展完善,提高办案人员保障值班律师履职的积极性,进而改善值班律师在认罪认罚案件中的诉讼参与整体环境,其对于培养办案人员的协商性司法理念和对话协商精神亦有所裨益。基于此,以当前各地司法机关开展办案人员与律师互督互评工作为契机,可以考虑增添“保障值班律师参与认罪认罚案件的情况”为办案人员业务评议主要内容之一,并探索将评议结果作为办案人员绩效考核的重要参考依据。

其二,公安司法机关在考核办案人员办理认罪认罚案件情况时应当合理运用定量和定性这两种绩效考核基本方法。一是,需要全面、审慎地考查目前公安司法机关在对办案人员认罪认罚案件办理情况进行定量评价的过程中其业绩指标和评分规则的制定是否具有合理性。毕竟历史经验已反复证明,即便决策者本意良善,人为划定“定时定量”的任务总会导致司法实践中出现诸多扭曲与



变形<sup>[27]</sup>。在一定程度上,当前认罪认罚案件中值班律师功能虚化即为效率价值导向下数字指标所造成的实践扭曲的具象之一。二是,不同地区、不同层级办案机关的考核评价方式和侧重点应当有所区分。一般而言,位于发达省市的和层级较高的公安司法机关,其办案队伍的专业化建设水平较高,办案人员具备扎实的知识基础和良好的工作能力,因此在考核办案人员认罪认罚案件办理情况时可以适当运用定性评价方法。而对于处在欠发达地区的和部分基层办案机关,则应当将办案人员是否听取被追诉人、值班律师意见及其保障认罪认罚案件中值班律师行使会见权、阅卷权等诉讼权利的情况合理量化为具体的评价指标,并将考核结果直接与办案人员的绩效奖金相挂钩,以便于促进司法管理监督和保证工作质量。

### (三) 强化针对认罪认罚案件权力运行的监督体系

应当承认,从刑事诉讼实践环境来看,认罪认罚案件权力主导的运行模式总体符合我国当下刑事诉讼制度特征、刑事司法改革需要、社会经济发展水平及民众内在文化心理等方面的特性要求。因此,针对办案机关基于程序主导地位限制值班律师诉讼参与的问题,相对而言低成本高成效的解决方案不是通过增列诉讼权利这一类方法追求控辩力量平等,更不是主张从根本上转变认罪认罚案件的权力主导特征及运行模式,而是加快完善对于权力运行的监督体系。同时,虽然如上文所述,检察机关法律监督乏力极大地提高了办案机关在权力主导模式下压制值班律师的风险的现实性,但综合考虑到认罪认罚案件中法官司法审查所处的诉讼阶段及其审查的重点内容、主要方式<sup>[28]</sup>和提高庭审效率的总体要求,值班律师履职受限的问题难以在法庭审理阶段得到解决,而仍然需要依靠审前阶段的权力监督体系予以疏解。

其一,加强检察机关对认罪认罚案件审前阶段办案活动的法律监督。目前伴随着“以审判为中心的刑事诉讼制度改革”持续推进和国家监察体制改革全面深化,检察机关的工作重心更多转向了发挥公诉及诉讼监督职能<sup>[29]</sup>,在此背景下检察机关应当强化对侦查活动法律监督,及时对认罪认罚案件侦查阶段阻碍值班律师了解案情、限制值班律师参与诉讼程序的情况提出纠正意见或检察建议。检察机关内部也应当进一步完善案件管理工作,以《人民检察院刑事案件办理流程监控要点》为指引,充分发挥案件管理部门对于检察官承办认罪认罚案件和保障值班律师诉讼权利的集中、统一监管功能,并在量刑协商、具结书签署等重要程序和关键节点上重点监控检察官落实值班律师诉讼参与的实际情况。

其二,加快健全认罪认罚案件中检察机关权力运行的外部监督制约机制。在认罪认罚案件的量刑协商和具结活动中,检察机关既是程序主导者,又是法律监督者。基于此,除了检察机关应进一步增强和改进自我监督以外,也需要充分发挥外部监督力量,促进内部监督和外部监督相结合,实现对检察机关办案活动的全方位监督。经过多年建设,当前我国人民监督员制度已取得较为良好的工作基础。在此背景下,可以在现有的制度总体框架下深化人民监督员制度改革,将认罪认罚案件中检察机关保障值班律师诉讼参与的情况纳入人民监督员的监督范围,以进一步完善检察机关权力运行的外部监督制约机制和促进值班律师实质性参与认罪认罚案件诉讼程序。具体而言,规定对于案件承办检察官阻碍或者变相阻碍值班律师参与认罪认罚案件办理的情形,值班律师有权向检察机关人民监督员工作机构提出申诉,人民监督员工作机构需要在受理申诉后及时、随机抽选一位或多位人民监督员展开监督。在此过程中,人民监督员应当直接向值班律师了解办案人员侵犯其诉讼权利的具体情况,承办检察官亦必须配合监督工作,向人民监督员介绍基本案情、听取

意见情况、量刑建议内容以及作出量刑建议的理由和依据等。必要时,人民监督员可以要求检察机关通知承办检察官、被追诉人和值班律师到场发表意见。而在人民监督员就有关问题提出意见建议后,检察机关应当尽快审查处理,并将意见建议如实记录在案,随案移送。同时,考虑到目前人民监督员法律专业水平整体偏低的实践现状,可以规定人民监督员在履行上述监督职责时应重点对检察机关是否存在侵犯值班律师诉讼权利的行为作出独立判断,而不宜将评价量刑建议内容的合法性、合理性作为其主要任务。另外,这一方案或许会面临着造成程序繁琐化并降低诉讼效率的质疑。的确,在人民监督员介入的认罪认罚案件中,案件处理程序更为复杂。正因如此,笔者主张人民监督员介入认罪认罚案件的条件为值班律师提出申诉,而没有建议将人民监督员外部监督设置为认罪认罚案件的必经程序。人民监督员基于具备法律专业能力的值班律师所提出的申诉展开监督工作,亦是兼顾司法公正与诉讼效率的举措,而并非无意义地耗费司法资源或者拖延诉讼时间。

## 余论

当前我国正处在司法体制改革和社会治理体系变革的历史转折点,在这个“转型期”中,会有一些新的制度和机制诞生,但同时任何制度要获得社会的认可并进而得以有效运行都需要立法者、司法者和理论工作者将目光不断往返于规范与现实,真正投入精力和成本反复地探讨、论证一项法律制度是否与其他相关制度彼此协调,并在此基础上审慎地对具体制度内容进行调整和完善,注重对制度及其运行机制的系统性建设。应当看到,目前我国值班律师制度迎来这一轮建设热潮是基于构建认罪认罚自愿性保障机制的需要。然而实践中对于认罪认罚从宽制度效率价值的过分追求造成了认罪协商机制功能异化,对抗性司法理念也没有在司法实践层面真正发生转变,部分办案人员仍然排斥值班律师实质性参与认罪认罚案件办理,加之权力主导模式下法律监督不够充分,使得值班律师履职困难重重。基于此,为疏解认罪认罚案件中值班律师的诉讼参与问题,除了必须落实规范权利义务告知程序、保障值班律师会见阅卷权利等前提性工作,还需要培养办案人员的协商性司法理念,改革办案机关效率价值导向的认罪认罚案件考核制度,以及强化认罪认罚案件权力运行的监督体系。

需要补充说明的是,有学者曾提出赋予值班律师讯问在场权的改革方案。但是,受制于我国刑事案件数量快速增长而律师资源总体较为有限、律师数量区域分布不均等的现实情况,即便法律规定值班律师有权讯问时在场,这一权利也很可能难逃形式化困境。并且,从权利外部环境来看,在犯罪行为逐渐复杂、犯罪类型日趋多样的新形势下,口供仍在公安机关侦查活动中发挥重要作用<sup>⑥</sup>,而值班律师在场不免与相关侦查工作形成抵牾,推行讯问在场权必然面临着来自办案机关的相当阻力。即便办案机关愿意配合,为落实值班律师讯问在场制度,办案人员必须与值班律师沟通讯问时间,值班律师缺席时讯问中止,这将耗费较高的司法成本并降低值班律师讯问在场权的实际效益。因此,综合考量值班律师发展水平、制度改革实际阻力、方案运行整体收益等因素,虽然针对值班律师讯问在场权的讨论在理论层面具有重要意义,但却不得不让人怀疑其作为改革方案是否具有较高的可行性。

<sup>⑥</sup>司法实践中,侦查人员通常经过现场勘查、外围调查获得一定证据,确定被追诉人,然后对该被追诉人进行讯问以突破口供,再根据口供进一步收集证据。参见:朱孝清. 侦查阶段是否可以适用认罪认罚从宽制度[J]. 中国刑事法杂志,2018(1):114-115.

认罪认罚从宽制度的确立和正式施行标志着我国刑事诉讼模式开始由全面的对抗性司法转向发展协商性司法,在此背景下如何促进司法公正与诉讼效率相平衡以及如何利用与制约公权力成为了重大时代课题,当前对于值班律师制度困境的回应也需要围绕这两个方面展开。而伴随着值班律师制度建设的持续推进,这一制度在认罪认罚案件中的实际运作还有待更精细的考察,如何保障值班律师实质性参与认罪认罚案件也需要更多、更深入的研究。

#### 参考文献:

- [1] 陈卫东. 认罪认罚从宽制度研究[J]. 中国法学, 2016(2): 48-64.
- [2] 王冬. 认罪认罚从宽制度适用率稳定保持在85%以上[EB/OL]. (2023-02-15) [2023-07-17]. [https://www.spp.gov.cn/zdgz/202302/t20230215\\_601755.shtml](https://www.spp.gov.cn/zdgz/202302/t20230215_601755.shtml).
- [3] 南茂林. 甘肃: 值班律师参与认罪认罚案件占比84.54%[N]. 检察日报, 2021-01-08(01).
- [4] 魏晓娜. 结构视角下的认罪认罚从宽制度[J]. 法学家, 2019(2): 111-123.
- [5] 马明亮. 论值班律师的勤勉尽责义务[J]. 华东政法大学学报, 2020(3): 35-48.
- [6] 闵春雷. 认罪认罚案件中的有效辩护[J]. 当代法学, 2017(4): 27-37.
- [7] 龙宗智. 完善认罪认罚从宽制度的关键是控辩平衡[J]. 环球法律评论, 2020(2): 5-22.
- [8] 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): 65-66.
- [9] 顾永忠. 刑事辩护制度改革实证研究[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5): 129-144.
- [10] 韩旭. 认罪认罚从宽制度中的协商问题[J]. 法学论坛, 2022(6): 90-99.
- [11] 陈瑞华. 论量刑协商的性质和效力[J]. 中外法学, 2020(5): 1126-1149.
- [12] 罗海敏. 被审前羁押者获得律师帮助权探究[J]. 当代法学, 2022(4): 151-160.
- [13] 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(1): 120-134.
- [14] 刘泊宁. 认罪认罚案件中值班律师有效法律帮助制度探究[J]. 法商研究, 2021(3): 188-200.
- [15] 冀祥德. 建立中国控辩协商制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 145.
- [16] 最高人民法院. 最高检: 加大认罪认罚从宽制度适用力度[EB/OL]. (2019-10-31) [2022-11-22]. [https://www.spp.gov.cn/zdgz/201910/t20191031\\_436814.shtml](https://www.spp.gov.cn/zdgz/201910/t20191031_436814.shtml).
- [17] 最高人民法院. 最高人民法院工作报告: 2023年3月7日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上[R/OL]. (2023-03-17) [2023-03-18]. [https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317\\_608767.shtml](https://www.spp.gov.cn/gzbg/202303/t20230317_608767.shtml).
- [18] 中国军. 论“案—件比”评价指标的丰富内涵[J]. 中国检察官, 2022(21): 73-77.
- [19] 杭州市富阳区人民检察院. 检察“加速度”: 杭州首例48小时刑事速裁程序案件快速办理! [EB/OL]. (2020-07-30) [2022-11-24]. [http://www.fyjcy.gov.cn/articleView.do?art\\_id=1012](http://www.fyjcy.gov.cn/articleView.do?art_id=1012).
- [20] 陈国庆. 量刑建议的若干问题[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5): 3-18.
- [21] 闫召华. 听取意见式司法的理性建构: 以认罪认罚从宽制度为中心[J]. 法制与社会发展, 2019(4): 56-79.
- [22] 张建伟. 认罪认罚从宽处理: 内涵解读与技术分析[J]. 法律适用, 2016(11): 2-8.
- [23] 陈瑞华. 论协商性的程序正义[J]. 比较法研究, 2021(1): 1-20.
- [24] 周新. 公安机关办理认罪认罚案件的实证审思: 以G市、S市为考察样本[J]. 现代法学, 2019(5): 152-167.
- [25] 陈卫东. 认罪认罚从宽制度的理论问题再探讨[J]. 环球法律评论, 2020(2): 23-36.
- [26] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 1956: 82.
- [27] 郭烁. 认罪认罚背景下屈从型自愿的防范: 以确立供述失权规则为例[J]. 法商研究, 2020(6): 127-138.
- [28] 陈瑞华. 刑事诉讼的公力合作模式: 量刑协商制度在中国的兴起[J]. 法学论坛, 2019(4): 5-19.
- [29] 胡勇. 监察体制改革背景下检察机关的再定位与职能调整[J]. 法治研究, 2017(3): 88-94.

## The weakened functionality of duty lawyers in cases involving admission of guilt and acceptance of punishment: Patterns, causes, and countermeasures

WEI Yuening, ZHU Yuqing

(*School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, P. R. China*)

**Abstract:** The issue of weakened functionality of duty lawyers in cases of admission of guilt and acceptance of punishment persists, as evidenced by the obstacles encountered by these lawyers in obtaining case information from police investigators, their passive involvement in meeting with the accused person and reviewing dossiers, and the formalities surrounding their presence during pledging procedures. The reasons for these problems are as follows: Firstly, the operation of the duty lawyer system may conflict with the efficiency-oriented values embedded within authorities responsible for processing the admission of guilt and acceptance of punishment cases, potentially slowing down procedural flow and prolonging case processing cycles. Some personnel may harbor psychological resistance towards the substantive participation of duty lawyers in judicial proceedings. Secondly, the consultative judicial concept promoting equal dialogue and rational negotiation between prosecution and defense parties has not been fully implemented within the admission of guilt and acceptance of punishment case processes; some personnel hold misconceptions regarding the role and capabilities of duty lawyers during sentencing negotiations. Thirdly, the lack of legal supervision by prosecutors in power-dominated models prevalent within the admission of guilt and acceptance of punishment cases has resulted in connivance, enabling conscious or unconscious expansion of interests by the authorities responsible for processing the cases through rule-making processes and specific judicial procedures. It should be acknowledged that the current duty lawyer system plays a crucial role in striking a balance between the fairness and efficiency of criminal proceedings, punishment of crimes and protection of human rights in cases involving the admission of guilt and acceptance of punishment. Moreover, it is important to recognize that the reliance and control on public power are two significant factors impacting the effective functioning of the duty lawyer system. In line with China's ongoing criminal justice reform and considering the existing practice environment, it is advisable to promote systematic development of the duty lawyer system and related mechanisms to address the issue of weakened functionality from three perspectives: Firstly, standardize and implement notification procedures by case-handling authorities to ensure timely meetings between duty lawyers and accused individuals while granting complete access to case dossiers. Secondly, reform performance evaluation systems for case-handling authorities in the admission of guilt and acceptance of punishment cases by eliminating evaluation indicators based on application rates for the system of admitting guilt and accepting punishment; instead, employ both quantitative and qualitative methods to assess case-handling personnel's performance to facilitate substantive participation of duty lawyers in handling such cases. Thirdly, enhance supervision over powers at the pre-trial stages. This can be achieved through strengthening legal oversight by prosecutorial organs and deepening reforms within the people's supervisor system, which establish external supervisory mechanisms restraining powers wielded by prosecutorial organs, thereby promoting a combination of internal and external supervision aimed at comprehensive oversight over police and judicial authorities involved in handling such cases.

**Key words:** duty lawyer; legal assistance; admission of guilt and acceptance of punishment; the dominance of power; efficiency value; people's supervisor

(责任编辑 刘琦)