

法学研究:法律援助法研究专题

主持人的话:法律援助是刑事诉讼中被追诉人辩护权的重要保障,健全和完善法律援助制度并推动其高效运行,是程序正义的必然要求。但是当前学界就法律援助制度的研究相对较少,而法律援助制度的实践运行仍存在着诸多亟待解决的问题。2022年1月《法律援助法》的生效实施,标志着我国法律援助制度的进入了新的发展阶段。在新的起点上进一步推动法律援助制度发展,不仅要宏观上建立机关间和机关内的协调衔接机制,理顺法律援助从供给侧到需求端的有序运行,还要在微观层面解决法律援助制度运行的具体问题,督促各法律援助主体尽职尽责。本期推出一组专题文章,分别从法律援助多元化发展的对应性功能定位,以及法律援助全覆盖后的法律援助效果保障等问题展开论述。其中,既包含了法律援助相关的理论问题探讨,也包括法律援助制度具体完善的实践方案建议,以期为法律援助制度的深化发展提供支持。

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

刘 玫

【摘要】 党的二十大提出“建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系”,这彰显公共法律服务均等化发展的理念。法律援助作为现代公共法律服务体系的重要组成部分,其均等化更是在诉讼中实现公民平等权的应有之义。然而值班律师作为我国最重要的法律援助形式之一,其实践运行中“同案不同援”的问题显著,具体表现为值班律师个体能力参差、尽职程度差异明显以及诉讼权利受限等,这也严重影响了刑事诉讼中被追诉人的平等权保障。而且,值班律师是“认罪认罚从宽”“律师辩护全覆盖”等改革的重要组成部分,而如何提升法律帮助效果直接关涉改革的正当性基础。值班律师的公设辩护人化改革是解决问题的关键。具体而言,应推进值班律师队伍构成的一元化建设,提升与优化配置值班律师的津贴补助,同时落实认罪认罚从宽制度下值班律师的各项职责。

【关键词】 形式平等;实质平等;值班律师;公设辩护人;一元化队伍;认罪认罚从宽

党的二十大报告第七部分“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”明确提出,“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系。”^①在此之前,2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》也明确要求

刘玫,法学博士,中国政法大学教授、博士生导师(北京 100088)。本文是国家社科基金青年项目“有效帮助指引下我国值班律师制度的运行困境与完善”(21CFX074)的研究成果。

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

“均衡配置城乡基本公共法律服务资源。降低法律援助门槛,扩大法律援助范围……进一步放宽经济困难标准,使法律援助覆盖人群逐步拓展至低收入群体。”^①以上均体现出了国家对法律援助制度均等化发展的实践需求。本文选取法律援助项下的值班律师制度作为研究对象,以值班律师的制度缺陷及其在实践中的异化实践背离导致的“同案不同援”问题,探讨法律援助中公民平等权的理论与实践问题。^②

一、平等权与法律援助制度的联系

平等权是我国公民的一项宪法性权利,而法律援助制度是我国现代公共法律服务体系当中的主要内容,法律援助制度的有效运行是公民平等权在诉讼场域得以实现的重要前提。

(一) 平等权是宪法赋予我国公民的一项基本权利

关于平等权的宪法属性有几种不同观点。“纲领性说”认为平等权是国家的纯粹政治性、道德性义务,仅属于宪法的一般性原则。“法的性质说”认为平等权不仅是宪法原则,还是公民的基本权利,与生命权、自由权具有同等价值。“双重属性说”认为平等权具有双重性质,既是一项宪法的基本原则,又是人们所享有的一种基本权利。^③“双重属性说”也是学界相对多数的观点。但是,随着平等权的社会化和国际化趋势的显现,一方面平等权的权利主体外延由一国内部的个体和群体扩大至民族、国家与地区;另一方面保障平等权的国际条约使得平等权出现了国际立法,因此平等权的属性还在进一步变化,“双重属性说”亦逐渐受到冲击和影响。^④

随着时代发展,平等权的外延还在不断扩大,平等权作为一项公民基本权利应属学界共识。《中华人民共和国宪法》在第二章,“公民的基本权利和义务”的首条(第33条第2款)即规定“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”从该条文的排序上即可知,平等权是公民基本权利的首要内容。从内容上讲,该条规定主要包括两层含义:一是公民平等地享有权利,平等地履行义务;二是国家机关对所有公民一律平等地适用法律。^⑤其中,平等地享有权利是指凡是法律赋予公民的权利,就应当由全体公民平等获得并享受;平等地适用法律则意味着无论公民的个体情况如何,皆不应在适用法律上被区别对待。然而由于公民个体的差异,其经济基础、法律素养参差不齐,面临同样问题时却不一定能够寻求得到同样的法律救济。由此从初始状态而言,法律规定在适用上难以实现人人平等。

(二) 法律援助制度是公民平等权实现的重要途径

平等权经历了一个从消极功能向积极功能发展的过程。平等权创设之初强调的是不受来自国家的区别对待或歧视。但由于平等权须以个人间的对等性比较为前提,而非如自由权般仅只要求国家不予干预。故而随着时代的进展,平等权除了要求任何人应与他人般不受干涉外,更进而要求国家进行干预,保障所有国民均同受此一待遇。^⑥因而,理论上平等权的进一步实现需仰赖立法机关制

^①见2019年7月10日中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》第4、6、9、13、16、17、18项内容。

^②《法律援助法》关于值班律师制度只有一条规定,即第30条,该条仅就值班律师的基本职责作出规定,关于值班律师制度的具体实施未作规定,而值班律师制度的实施主要由《法律援助值班律师工作办法》规定,该办法于2020年8月实施,早于《法律援助法》出台,“同案不同援”问题即与该办法中缺失规定相关。

^③许崇德、胡锦涛:《宪法学》,北京:中国人民大学出版社,1999年,第153页。

^④郑贤君:《基本权利研究》,北京:中国民主法制出版社,2007年,第154页。

^⑤董和平:《宪法学》,北京:法律出版社,2015年,第274页。

^⑥许志雄、蔡茂寅、周志宏:《现代宪法论》,台北:台湾元照出版公司,1999年,第94页。

定社会立法来促成,故国家在法律上负有立法作为的义务,制定属于平等权价值体现的社会经济权利等方面的法律。^①《法律援助法》第1条即旗帜鲜明地阐明了保障公民和有关当事人的合法权益,保障法律正确实施,维护社会公平正义是其立法目的。^②从公民平等权角度分析,国家通过设立法律援助制度,在初始状态上作出调整,对全体公民中相对弱势的群体提供对应的法律援助,使他们获得与其他公民相对等同的法律适用条件,确保他们不被区别对待适用法律规定,从而努力实现公民在法律面前一律平等的目标。由此,我们通过公民平等权的实现方式并结合法律援助法的立法目的可以推知,法律援助制度应属公民平等权实现的重要途径之一,是立法机关为促成公民平等权实现而进行的一项重要的社会立法。

二、法律援助实践中公民平等权的实现

在论证法律援助制度是公民平等权实现的重要途径后,需要进一步探讨的是法律援助的实践要如何开展,开展到何种程度,才能保证公民平等权的实现。

(一) 关于平等权实现标准的探讨

首先需要明确的是,公民平等权实现的标准是什么。只有明确了公民平等权的实现标准,法律援助实践才有追求的目标。关于平等权的标准在学界有诸多类别,如绝对平等与相对平等、机械式平等与比例平等、形式平等与实质平等。

关于这些标准的争议似乎从未停歇。有的学者主张相对平等,认为个人实况与法律待遇之间应维持一定比例差别待遇,只要基于个人差异,仍有可能合于平等原则要求。此时平等原则要求的是平衡而非无所差别。^③也有学者提出平等权是绝对性和相对性的统一,其中权利主体享有和实施权利的可能性是绝对的,一般基本权利的享受是绝对的。现实权利的平等是相对的,即法所确定的平等权是一种形式表达上的平等而不等于实际平等或权利实现结果上的公平。还有学者提出形式平等与实质平等的统一。其中形式平等是指保障公民法律上的平等,又称机会的平等。即虽然各人在事实上存在差异性,但法律上同等处理,而不得给予不平等的待遇,各人拥有平等机会。实质平等是指事实关系的均一化,即在指社会经济关系事实上均等。即正视社会发展贫富悬殊客观造成实质不平等的情况下,由国家采取积极措施,实行合理差别待遇,对社会与经济上的弱势者进行扶助,以实现结果的实质的平等。例如,我国宪法关于平等权的规定中对少数民族、妇女、未成年人等采取特殊的保护体现了这一理念。^④

依笔者之见,无论哪种标准,其意均在设立一个目标,让公民平等权向着更好的状态发展。本文关注法律援助与公民平等权之间的联系,法律援助与我国宪法关于平等权的规定中对少数民族、妇女、未成年人等采取特殊的保护具有显著的共通之处,即对相对弱势的特定群体设置相对特殊的保护。由此可见,法律援助实践与形式平等与实质平等之间似乎有着更为明显的联系。基于此,笔者提出从形式平等与实质平等两个方面,将形式平等与实质平等相结合,追求形式平等与实质平等相统一作为法律援助中公民平等权实现的目标。

^①郑贤君:《基本权利研究》,第157—158页。

^②《法律援助法》第一条:为了规范和促进法律援助工作,保障公民和有关当事人的合法权益,保障法律正确实施,维护社会公平正义,制定本法。

^③许志雄、蔡茂寅、周志宏:《现代宪法论》,第94页。

^④朱应平:《论平等权的宪法保护》,北京:北京大学出版社,2004年,第48页。

（二）形式平等上保证公民均有同等机会获得法律援助

法律援助中的形式平等,可以从两个层面体现:第一个层面是保证全体公民均有获得法律援助的机会。换言之,凡是我国公民,无论其个体差异,均有获得法律援助的可能性,不得事先排除任何公民获得法律援助的可能。例如,假设规定年收入超过100万元的公民一律不得获得法律援助,倘若该公民突然面临经济危机落入贫困,却由于其曾经的高收入身份而无法得到救济,这将使其与其他公民的待遇之间产生显著的不平等。第二个层面是保证符合援助条件的公民均能够获得相应的法律援助。即一旦公民达到了法律援助的设置条件,则能够获得国家对其提供的法律援助,无论该公民最终是否接受该法律援助,获得该援助的权利都不应被剥夺。

结合我国现状,形式平等要求国家努力提升法律援助的整体规模,从援助经费、援助设施、援助范围、援助者数量等方面推动进步,实现法律援助从量上覆盖我国城乡居民,呼应党的二十大提出的建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系要求。

（三）实质平等上在合理差别限度内对公民实施法律援助

形式平等与实质平等理论指出,社会发展产生的贫富悬殊从客观上会造成实质不平等,由此法律援助不能仅仅从形式上覆盖城乡,还应从实质上实行合理差别待遇,对社会地位与经济状况相对弱势的公民予以帮助。

何种程度的差别才属合理差别?对此,有学者提出,从现代平等制度的内涵上界定合理差别有五个方面,分别是差别对待的主体、差别对待的内容、差别对待的限度、差别对待的决定主体和决定程序以及差别对待所遵循的原则必须合理。^①但是,评价是否合理本身带有主观色彩,即便存在客观成分,亦可能随着社会环境等因素的变化而发生改变。由此,合理差别本身也可能不断发生变化,很难说存在一种完全客观且无变化的标准。具体到当下的法律援助实践,我们从客观存在的差别之上判断其是否合理,更多地受制于法律援助实践的援助者、受援人以及案外人当下的主观感受,而这种主观感受也可能随着法律援助乃至社会发展的变化而变化。

与形式平等相对应,以法律援助实践追求实质平等可从三个层面予以体现:首先,提供援助的主体条件相对等同。即实施法律援助的人应当具备相对等同的条件,不能有过于明显的个体差距。《法律援助法》第16条、第17条规定,律师、基层法律服务工作者、从事法学教育、研究工作的人员和法学专业学生、符合条件的个人均可以提供法律援助。这样的规定本是为了扩大提供法律援助的主体范围,通过量上的扩充来追求法律援助之上的形式平等。然而这样的设置可能导致实践中援助主体过于明显的个体条件上的差距而违背实质平等。同样的案件,由执业律师和法学在校生提供法律援助,且不论两者之间专业水平、业务能力差异导致的援助效果,仅从受援人的个体感受来讲,难言平等。其次,提供援助的过程、援助的内容相对等同。即援助者对受援人提供的法律援助的各项程序、援助的各项内容应保持相对一致。我们以法律援助项下的刑事法律援助值班律师工作为例,《值班律师工作办法》第二章规定了值班律师的各项工作职责,第三章规定了值班律师工作的各项程序。实践活动中,一方面办案机关不得限制值班律师行使《值班律师工作办法》中规定的各项工作,要值班律师参与的各项诉讼程序提供便利;另一方面值班律师自身应充分履职,不得“偷工减料”,自行省去部分工作或者违反规定的程序办理案件。否则即会招致法律援助过程、援助内容出现差异,背离公民平等权的实现。再次,获得援助的效果相对等同。援助效果的等同主要体现在援助的最终结果上,即同样的案情,受援人经过法律援助能够获得与自行委托辩护人相对等同的处理结果,实现结

^①杜敏:《合理差别基础上的平等立法完善》,《中共中央党校学报》2009年第3期。

果上的相对平等。要实现援助结果的平等,不仅要依靠援助主体自身的条件、援助的内容、援助的过程相对等同,还取决于受援人对援助工作的配合以及司法工作者对案件的一视同仁等其他更多方面的因素。这当中任何一个环节出现偏差,都有可能影响案件最终的处理结果,打破援助结果的相对等同。由此可见,实现援助效果的相对等同,应是法律援助实践中难度最大、要求最高的层面。

(四) 在法律援助实践中追求形式平等与实质平等的统一

从宪法学意义上评价,法治发达国家一般坚持形式平等为主,实质平等为从属和补充。既要求反映与自由时代相适应的形式平等,以防止单纯的实质平等牺牲效率,也要求以承认和尊重并设法缩小乃至消灭不平等为己任的实质平等。^①具体到法律援助实践中也应如此。

关于形式平等,有学者曾统计,2018年我国法律援助人员的总数为14944人,平均每个行政区域只有4.5名法律援助人员。此外,发达地区尤其是城市地区法律援助人员占比较大,每个区/县达到10名甚至更多的办案人员,这就意味着在不发达地区尤其是西部地区,每个区/县可能只有一两名法律援助人员。^②也就是说,从形式平等角度看,我国目前还远不能保证每位公民都有接受法律援助的可能性,全国各地区的援助人员数量之间也存在明显差距。

关于实质平等,有学者对社会律师和基层法律服务工作者提供法律援助的比例进行调研。数据显示,北京和上海的社会律师办理了95%以上的法律援助案件。我国东部地区除辽宁省以外,社会律师的办案率均超过了60%,其余地区的社会律师办案率则低于该比例。基层法律服务工作者办案占比较大的情况集中在我国的中西部地区,如贵州、湖北、江西、甘肃、重庆等。^③由此,从实质平等角度看,仅从援助者主体条件的地域差别即可知晓我国当前法律援助实践远未实现实质平等。而关于援助过程和援助内容,后文仅从法律援助制度中的刑事法律援助值班律师一角即阐述了诸多的不平等现象,至于援助效果平等的实现则更加令人担忧。

综上,我国法律援助实践离形式平等与实质平等的统一还有相当大的差距。实践中,不仅要以两者的统一作为实现公民平等权的目标,而且在追求二者统一的过程中也要注意保持两者的平衡。倘若在追求过程中过分强调形式平等,机械地实现每位公民获得法律援助,则可能引发援助效果的失衡,引起受援人的不满。倘若过分强调实质平等,一味追求援助结果的等同,又可能无法实现援助者数量的有效增长,甚至招致援助者数量的减少。由是观之,我们既要努力保证每一名符合条件的受援人都有机会获得法律援助,也要在此过程中注意优化援助者的主体条件、规范法律援助的实施的程序、提升援助者的自身能力来保障受援结果的相对平等。只有在形式平等与实质平等的博弈和平衡中不断求索,以相对平衡的发展过程去追求相对平衡的最终目标,才是法律援助实践实现公民平等权的正道坦途。

三、值班律师“同案不同援”与公民平等权价值的背离

值班律师是我国法律援助的重要形式。该制度发源于英国,在我国的发展可以追溯到2006年,彼时在河南省修武县开始试点工作,此后逐步推广到全省各市县。2014年的《刑事速裁程序试点办法》首次提出在全国范围内设立值班律师制度,并明确了值班律师的主要职责。2018年修订的《刑事诉讼法》第36条首次从法律层面确立了值班律师制度。2019年的《认罪认罚从宽制度的指导意

^①朱应平:《论平等权的宪法保护》,第48页。

^②陈永生:《论刑事法律援助的保障机制——以法律援助范围之扩大为分析重点》,《政治与法律》2022年第6期。

^③黄东东、张娜:《基本公共法律服务视野下的法律援助均等化研究》,《山东社会科学》2020年第6期。

见》又进一步扩充了值班律师权利,规定值班律师有会见权和阅卷权。2020年的《值班律师工作办法》对值班律师的服务职责、工作方式、保障等进行了规定。2021年通过的《法律援助法》,从法律层面再次对值班律师制度予以了相对全面的规定。^①

从值班律师的设立目的而言,主要是用于弥补委托辩护、传统法律援助辩护不能涵盖的刑事案件。值班律师在形式层面使受援人能够获得法律帮助,在一定程度上填补辩护人缺失的案件与有辩护人案件之间的形式不平等;在实质上解决传统法律援助范围相对较窄的问题,从而力求达到合理差别下的实质平等。^②虽然,当下值班律师在律师辩护全覆盖、认罪认罚从宽等改革中扮演着重要角色,但如仔细分析其运行模式,即可发现诸多背离公民平等权的问题,“同案不同援”即是其中之一。所谓“同案不同援”,是指在同样的案情下,对不同的受援人,由于援助者、援助内容、援助过程等方面的差异,导致不同法律援助案件的程序与结果之间出现显著差距,背离公民平等权的实现标准。

（一）值班律师权利小于辩护律师使得值班律师难以充分提供帮助,背离实质平等

根据《值班律师工作办法》第6条、第8条、第21—25条,值班律师在提供法律帮助时享有部分辩护人的权利,但这与完整的辩护律师权利相比,仍有明显差异。一是会见权,值班律师仅有会见受援人的权利,而根据我国《刑事诉讼法》第39条,辩护律师除会见外,还有与犯罪嫌疑人、被告人通信的权利。二是阅卷权,值班律师在审查起诉阶段仅能查阅案卷材料,而辩护律师除了查阅案卷材料外,还享有摘抄、复制案卷材料的权利。三是调查取证权,相较于辩护律师,值班律师无任何调查取证的权力。四是出庭辩护权,2017年《关于开展法律援助值班律师工作的意见》第2条明确否定了值班律师参与出庭辩护。尽管2020年《值班律师工作办法》废止了该工作意见,但并未明确值班律师能够为受援人出庭辩护,这也成为值班律师与辩护律师最大的区别。

值班律师为受援人提供法律帮助所享有的权利与辩护律师享有的权利之间存在明显差距。不完整的会见权、阅卷权,完全缺失的调查取证权以及出庭辩护权使值班律师从提供帮助初始就与辩护律师不同。在缺乏和辩护律师相同的权利条件下,我们难以期待值班律师能够与法律援助辩护律师、委托辩护律师起到等同的帮助效果,而这显然难以归入实质平等中的合理差别。^③

（二）值班律师队伍的二元化构成造成值班律师帮助能力存在差异,背离实质平等

值班律师队伍主要由公职律师和社会律师两种类型构成,故称二元化的构成。值班律师中的公职律师属于国家工作人员,由各地国家机关通过公务员系统招录,待遇与本单位公务员别无二致,且除了承担值班律师等法律援助事务之外,一般还承担所在单位的其他事务。公职律师制度在我国早有探索,1995年上海浦东新区即开始试点工作,但直至2017年9月27日,中共中央办公厅才宣布正式建立公职律师制度。关于公职律师的职责、管理模式在各地仍处于零散探索的状态,如扬州的社会公开聘任模式、四川和厦门的公职律师办公室模式、广州的公职律师事务所模式。^④值班律师中的社会律师一般为社会上各家律师事务所的执业律师,由各地的法律援助中心参照法律援助律师的任用标准,通过选拔的方式面向社会吸纳。^⑤

公职律师由于相应制度尚不成熟,缺乏系统的培训和管理;加之公职律师在单位还承担其他工

^①吴宏耀等:《法律援助法注释书》,北京:中国政法大学出版社,2022年,第142页。

^②程衍:《论值班律师制度的价值与完善》,《法学杂志》2017年第4期。

^③程衍:《论值班律师公设化》,《中国刑事法杂志》2023年第3期。

^④四川省司法厅课题组、陈明国:《中国特色公职律师运行机制的完善研究》,《中国司法》2017年第10期。

^⑤上海市宝山区人民检察院、上海大学法学院联合课题组、郭宗才、洪凌啸:《认罪认罚案件值班律师权利研究》,《犯罪研究》2022年第1期。

作,在胜任值班律师工作的能力和时间上与社会律师存在较为明显的差距。由此导致的是在提供援助的主体条件上,值班律师内部之间也存在超出合理差别的差异,于受援人难言平等。

(三) 办案津贴低廉招致社会律师参与值班律师工作程度低下、态度消极,背离形式及实质平等

关于值班律师的津贴,根据调研,南京市为每日400元,北京市海淀区为每日500元,广州市为每日600元。杭州市采用按件计费,根据各区县条件,为每件300—500元不等。如果是法律援助律师,按照杭州市各区标准,在侦查阶段为每件600—900元不等,审查起诉阶段为每件700—1200元不等,审判阶段为每件1000—1500元不等。^①而据笔者了解,同样的案件如果犯罪嫌疑人、被告人自行委托辩护律师,仅是会见程序收费一般至少在2000元,全程委托律师辩护的收费则一般至少在1万元以上。

办案津贴低下不仅是值班律师,而是所有的法律援助提供者面临的共同问题。有学者对我国法律援助的办案经费进行过统计分析,截至2016年,中国的人均法律援助经费预算仅为0.19美元(约合人民币1.27元),与最高的荷兰34.16美元存在显著差距。^②而我国法律援助的办案经费的占比与其他国家相比更是低下。调研数据显示,2018年我国法律援助的办案费用支出仅占法律援助总经费支出的40.61%,案均经费为883.34元。而早在2008年,英格兰和威尔士的法律援助经费中办案经费已达20亿英镑,管理费用仅为1.135亿英镑,办案经费占总经费的94.63%。^③

从经济角度上,收入多少与工作积极性密切相关。对于社会律师而言,个案收入的多少还可能影响律师个人在律师事务所地位的高低,一起高昂代理费的案件甚至可能使得代理律师在事务中得到晋升。放眼值班律师的工作经费,与法律援助律师经费相比尚存在较大差距,与委托辩护律师相比更是显得微不足道。如此低廉的经费补贴导致的直接结果是,值班律师工作沦为社会律师眼中的“廉价劳动”,参与值班律师工作的程度低下,具体表现为直接不参与,或者以“老律师报名,实习律师顶包”等方式参与。^④即使参与,在工作态度上也相对消极。最终的结果是,参与程度上值班律师的数量难以覆盖全部的受援案件,违背形式平等;工作态度上值班律师在帮助过程中的消极表现使得受援人的感受不如法律援助律师更不如委托辩护律师,违背实质平等。

(四) 工作职责在认罪认罚从宽案件中被架空导致值班律师无法有效提供帮助,背离实质平等

根据《认罪认罚从宽制度的指导意见》第5条,所有的刑事案件均可适用认罪认罚从宽制度。而根据《刑事诉讼法》第35条以及《法律援助法》第25条,只有符合特定条件的案件才能由法律援助机构指派律师担任辩护人。由此导致实践中值班律师成为参与认罪认罚从宽案件的“主力军”,一半以上的案件都是由值班律师参与并处理完结的。^⑤

然而在认罪认罚从宽案件的实务中,值班律师“走过场”的现象十分普遍。《值班律师工作办法》第6条第2款,第8条对认罪认罚从宽案件办理过程中值班律师的工作职责予以了专门的规定。但在实践中这些规定几乎形同虚设。一是会见方面,实践中个别地方的司法机关对律师会见进行限制,甚至同犯罪嫌疑人见面叫约见而非会见,交流内容主要以一般性法律常识为主,会见效果大打折扣。^⑥二是阅卷方面,有的值班律师只要求阅览起诉意见书,有的值班律师则批量地、流水线式地阅

①戒静:《认罪认罚从宽制度中值班律师职责定位及完善思路》,《华侨大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

②赵天红:《法律援助经费保障制度研究——以我国〈法律援助法〉为导向》,《法学杂志》2022年第2期。

③李雪莲、夏慧、吴宏耀:《法律援助经费保障制度研究报告》,《中国司法》2019年第10期。

④许建丽:《法律援助值班律师制度再探》,《江西社会科学》2019年第9期。

⑤周新:《值班律师参与认罪认罚案件的实践性反思》,《法学论坛》2019年第4期。

⑥王迎龙:《值班律师制度研究:实然分析与应然发展》,《法学杂志》2018年第7期。

卷,有的值班律师甚至不阅卷而只根据犯罪嫌疑人主观的陈述来回答法律咨询问题,从而只能非常粗浅地了解案情。^① 三是提出意见方面,《刑事诉讼法》第174条以及《值班律师工作办法》第6条只规定了值班律师在犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书时在场,而实践中公安机关、检察机关对嫌疑人、被告人采取强制措施,对案件定罪量刑进行协商,一般而言早于签署认罪认罚具结书的阶段。这使值班律师根本无法有效介入,对案件提出定罪、量刑以及变更强制措施的意见,实质上沦为认罪认罚具结书签署的“见证人”,提供的法律帮助完全趋于形式化。

如果认罪认罚从宽案件的犯罪嫌疑人、被告人自行委托辩护律师,自然能有效避免以上值班律师法律帮助的形式化问题,从而拉开与值班律师法律帮助的差距以期取得更加良好的辩护效果。这恰好是那些自身条件相对较好的犯罪嫌疑人、被告人所期望的,即凭借自身的经济实力从法律上获得显著优于同案其他人的处理结果,但却完全背离了国家以法律援助制度实现公民在法律面前人人平等的价值追求。

四、值班律师制度完善进路

值班律师“同案不同援”问题严重背离公民平等权的实现,故而有必要逐步完善值班律师制度,以期缩小值班律师与法律援助律师、委托辩护律师之间的差距。

(一) 从值班律师向公设辩护人转变

公设辩护人是指国家招募的政府工作人员,其职责就是为贫困的犯罪嫌疑人或被告人提供法律辩护。该制度发源于美国,因其联邦最高法院以 Gideon 案确立无论联邦法院系统还是各州法院系统都应当保障被追诉人律师辩护权。^② 这一规则的确立使得犯罪嫌疑人或者被告人因为经济原因无力聘请律师的情况下,由政府为其提供法律援助,由此引发了美国法律援助律师需求的巨幅增加。在此之前,美国的刑事法律援助采用的是以个案补偿的方式聘请私人律师参与。而在 Gideon 案之后,面对激增的刑事法律援助案件,美国经过长期探索,最终以公设辩护人制度消解了这一问题。

与我国刑事法律援助的公职律师相比,公设辩护人专门为符合条件的犯罪嫌疑人或被告人进行辩护,不像公职律师那般还承担所在单位的其他工作,因此公设辩护人比公职律师有更多的时间投入法律援助工作。与我国的刑事法律援助的社会律师相比,公设辩护人系国家工作人员,由国家设定统一制度,比从社会律师受到更严格的管理,从而能够更充分地履行法律援助职责。

更为关键的是,如前所述,我国值班律师制度设立之初衷是弥补自行委托辩护、法律援助辩护不能涵盖的刑事案件,如果通过刑事法律援助辩护足以涵盖自行委托辩护之外的案件,值班律师制度就不再有存续之必要。以公设辩护人制度取代值班律师制度,方能解决值班律师与辩护律师之间权利不平等的问题。尽管我国目前尚未引入公设辩护人制度,但是国家正通过扩大刑事案件律师辩护的方式来尝试解决上述问题。早在2017年,最高人民法院、司法部即出台了《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》,在北京等8个省(直辖市)开展刑事案件审判阶段律师辩护全覆盖试点工作。2018年12月又将试点工作扩大至全国,对于审判阶段被告人没有委托辩护人的案件,由人民法院通知法律援助机构指派律师为其提供辩护或者由值班律师提供法律帮助。2022年10月27日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合出台的《关于进一步深化刑事案件律师辩护

^①上海市宝山区人民检察院、上海大学法学院联合课题组郭宗才、洪凌啸:《认罪认罚案件值班律师权利研究》。

^②程衍:《论我国法律援助制度的完善——建立公设辩护人系统》,《中国政法大学学报》2017年第2期。

全覆盖试点工作的意见》再次提出,巩固审判阶段刑事案件律师辩护全覆盖试点工作并进一步开展审查起诉阶段律师辩护全覆盖试点工作。^①但从该意见的规定来看,值班律师仍有相当的存在空间,且相应权利仍未作出与辩护律师相靠拢的变化。^②我们期待在未来关于刑事法律援助的进一步改革中能够出现公设辩护人制度的引入。

（二）推进值班律师队伍的一元化建构

在现存的二元化值班律师队伍基础上,对公职律师和社会律师分别进行改革。

1. 设置专职的法律援助公职律师

在公职律师当中设置专门从事法律援助工作的岗位,使之从其他的政府公务当中解脱出来,全身心投入法律援助工作,从而消除公职律师在承担值班律师工作时产生的个人时间不足的问题。同时应定期对公职律师进行集中培训,邀请具有丰富法律援助工作经验的司法工作人员以及社会律师传授包括值班律师工作在内的各项法律援助工作经验,提升公职律师承担值班律师工作的个人能力。

2. 提高职业吸引力扩充法律援助职业队伍

我国当前有着庞大的职业律师队伍,如果能够将其更多的吸引到公职律师岗位,能够有效地解决法律援助人员不足的困境。而这需要提升公职律师岗位的吸引力,关涉到提升岗位待遇、塑造队伍形象、提升社会关注度等问题。

关于岗位待遇,公职律师作为法律岗位的国家机关工作人员,可以考虑参照当地司法机关工作人员标准。如果过分低于该标准,则可能对社会律师毫无吸引力;如果过分高于该标准可能造成司法机关工作人员的不平衡,甚至辞职转而从事公职律师岗位,加剧当前司法机关案多人少的矛盾。

关于队伍形象,应大力宣传公职律师职业,使公众建立起对公职律师的基本职业印象,知晓公职律师与检察官、法官、社会律师的区别。加大公职律师的社会影响力,使社会律师感受到公职律师与之不同的职业尊荣感,从而愿意加入公职律师队伍当中。这一问题还与值班律师向公设辩护人演进密切相关。因为值班律师若以公设辩护人为改革的目标,自然要求其职业身份向国家工作人员转化。随着公设辩护人队伍的成立,原来值班律师队伍中的社会律师或转为公设辩护人,或退出法律援助工作,自然也就实现了队伍构成的一元化。

（三）提升与优化值班律师的津贴补助

经济收入是职业尊荣感的重要保障,同时也是职业吸引力的重要内容。当前值班律师经济补偿过低的问题导致了其实践运行困境,为吸引更多的专业人士加入,提升法律帮助质量,经济补偿的提升刻不容缓。

首先,对于值班律师的津贴补助金额总量需要有效提升。如前所述,无论是现有的法律援助经费总额,还是办案经费占有法律援助经费的比例,与其他国家相比均显不足。为此国家在制度层面上已经提出了更高要求,通过《法律援助法》第4条,将法律援助工作纳入国民经济和社会发展规划、基本公共服务体系,明确县级人民政府将法律援助经费列入本级政府财政预算。但在实践层面,

^①《最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部〈关于进一步深化刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的意见〉》2022-10-27, <https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-377021.html>, 2022-12-02。

^②根据《最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部〈关于进一步深化刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的意见〉》第四部分实质发挥值班律师法律帮助作用的规定,值班律师仍然没有辩护律师会见权中的通信权,阅卷权中的复制、摘抄权,也没有调查取证权和出庭辩护权。

还有待上级单位进一步监督落实,确保包括值班律师津贴在内的法律援助经费得到有效增长。

其次,对于值班律师的津贴应设置一定的激励机制。《法律援助法》第52条提到了法律援助补贴的标准根据服务类型、承办成本、基本劳务费用等确定,并实行动态调整。但这样的措施仍处于对基本费用的设定,未涉及奖励机制。一份工作做好做坏一个样,难以调动从业者的积极性。结合《法律援助法》第55—59条对法律援助人员的投诉、监督、考核,对值班律师工作中考核优秀的人员在个案补贴或者定期结算时上调一定金额。一方面,可以督促已有的值班律师更好地履职,另一方面可以吸引现有的社会律师加入值班律师工作,起到扩充值班律师队伍的作用。更深层次地,这实际上也体现了公民平等权中的相对平等理论,对不同工作能力的值班律师实行合理的差别待遇,以相对平等的工作待遇实现相对平等的法律帮助效果。

(四) 落实认罪认罚从宽制度下值班律师职责

导致认罪认罚从宽制度下值班律师工作形式化的重要原因之一在于,值班律师在场权被公安、检察机关限制,导致值班律师根本无法有效提供帮助。因此,首先应当纠正当下值班律师沦为犯罪嫌疑人、被告人签署认罪认罚具结书时“见证人”的现状。对此已有学者提出,应当采用“不受限制式”的值班律师在场,即值班律师或者辩护律师享有在“协商”的过程中全程在场的权利。以法国的庭前认罪协商制度为例,该制度下检察官与被追诉人的量刑协商的过程全程均有律师参加,且律师可以在此过程中随时与被追诉人沟通并提出法律意见和建议。^①

其次,要畅通办案机关与值班律师之间的沟通机制。在制度层面应当进一步要求公安机关、检察机关在作出或变更强制措施、对案件定罪量刑作出初步意见之前须与值班律师进行沟通,充分听取值班律师的意见。如此才能使值班律师的意见对公安、检察机关定罪量刑、变更强制措施发挥实际效果。

再次,要承认值班律师属于“特殊的辩护律师”的法律地位。从来源上,值班律师与法律援助辩护律师同源,二者皆由《刑事诉讼法》《法律援助法》所确定,由司法行政部门管理,《值班律师工作办法》第2条专门指出,值班律师系通过法律援助机构派驻或安排的方式提供法律帮助。从职权上,值班律师行使的权利皆包含于法律援助辩护律师当中,并无超出法律援助辩护律师的职权。从辩护本身的概念上,我国已经从传统的实体辩护、审判辩护扩展为实体辩护与程序辩护并重、审判辩护与审前辩护并存的格局。^②与法律援助辩护律师审前程序、审判全程的辩护相比,值班律师实施的是审前辩护。只有在承认值班律师是“特殊的辩护律师”的前提下,才能对值班律师的工作性质进行更为准确的定位,使其充分落实法律帮助的各项职责而不至于使其沦为公安、检察机关办案的协助者、见证人,才能缩小值班律师与辩护律师之间的差距,使二者之间达到合理差别范围内的辩护效果。《关于进一步深化刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的意见》已经开始注意到此问题,在意见的第四部分明确提出“实质发挥值班律师法律帮助作用”并从完善值班律师派驻、落实犯罪嫌疑人被告人有权约见值班律师的权利告知、切实保障值班律师权利等多方面作出了更为完善的规定。但以上规定能否充分予以落实,又是否会出现新的问题,尚待实践检验。

五、结 语

值班律师“同案不同援”仅是法律援助的制度与实践关于公民平等权实现问题的冰山一角。

^①戒静:《认罪认罚从宽制度中值班律师职责定位及完善思路》。

^②顾永忠、李逍遥:《论我国值班律师的应然定位》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2017年7月。

仅从值班律师的制度及实践问题角度切入,即可发现法律援助在实现公民平等权的道路上任重而道远。正是这些问题的出现,使我们能够找到实现公民平等权的努力方向。以值班律师“同案不同援”问题及相应的完善为出发点,继续寻找法律援助制度以及实践中存在的其他背离公民平等权实现的问题并提出完善意见,由点及面、由表及里、由浅入深、循序渐进,能够使法律援助迈向公民平等权实现的康庄大道,切实让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(责任编辑:吴 欢)

Examining Legal Aid System Through the Lens of Equal Rights: With Special Reference to the “Different Assistances for the Same Case” Issue Among Duty Lawyers

LIU Mei

Abstract: The 20th National Congress of the Communist Party of China has proposed to build a public legal service system covering urban and rural areas, embodying the concept of equal development of public legal services. Legal aid, a pivotal component of the contemporary public legal service system, necessitates equalization as a fundamental obligation to ensure the equal rights of citizens in legal proceedings. However, as one of the most important forms of legal aid in China, the system of duty lawyers faces significant issues in its practical operation, such as varying individual abilities, varying levels of diligence, and limited litigation rights of the lawyers. This also seriously affects the protection of equal rights for the defendants in criminal proceedings. Moreover, duty lawyers are an important component of reforms such as leniency in confession and punishment, and full coverage of lawyer defense. How to improve the effectiveness of legal assistance directly affects the legitimacy basis of the reforms. In the paper, we argue that the reform of turning duty lawyers into public defenders is the key to solving the problem. Specifically, we should promote the unified construction of the duty lawyer team, improve and optimize the allocation of allowances and subsidies for duty lawyers, and at the same time implement the various responsibilities of duty lawyers under the leniency system for confession and punishment.

Keywords: formal equality; substantive equality; duty lawyers; public defenders; unified team; confession of guilt and leniency in punishment

About the authors: LIU Mei is Professor, PhD Supervisor at School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law (Beijing 102249).