

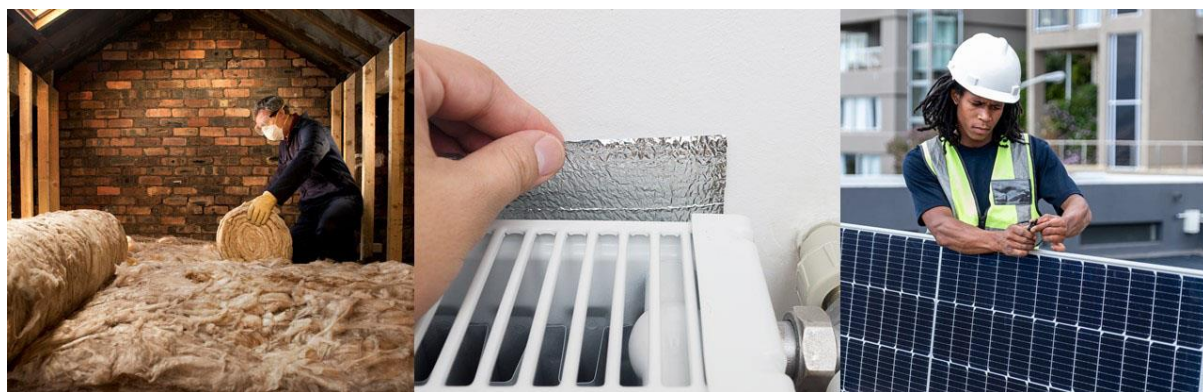
欧洲能源贫困

议程共创与知识创新

(2017至2021年参与人员)

推进欧盟能源权发展

行动参与工具包



编辑

Marlies Hesselman ● Sergio Tirado-Herrero ● Marilyn Smith ● Marine Cornelis

撰稿

Íñigo Antepara ● Anna Bajomi ● Roberto Barrella ● Umberto Cao ● Souran Chatterjee ● Teresa Cuervo ● Audrey Dobbins ● Giovanni Frigo ● Sara Fuller ● Mariëlle Feenstra ● João Pedro Gouveia ● Rachel Guyet ● Vivien Kizilcec ● Breffni Lennon ● Irene González-Pijuán ● Slavica Robić ● Caitlin Robinson ● Nevena Smilevska ● Anaïs Varo ● Hyerim Yoon ● Lidiya Živčič



本工具包是 COST 行动 CA16232 - 欧洲能源贫困的一部分：该行动由 COST（欧洲科技合作）提供支持，COST 是欧盟研究与创新网络的资助机构（www.cost.eu）。COST 行动有助于将整个欧洲的研究活动联系起来，并使科学家能够通过与同行分享他们的想法来发展他们的研究。ENGAGER 汇集了广泛的利益相关者，帮助了解和应对能源贫困的挑战。ENGAGER 由四个工作组（WG）组成。本工具包由第 3 工作组“对话——共同开展解放性研究和实践”编写。欲了解更多信息，请访问：<http://www.engager-energy.net/>

解决能源贫困问题：为什么要有能源权？



联合国可持续发展目标 7 (SDG7) 设定了于 2030 年实现普遍获得充足、可靠、可负担及可持续能源。

目前，全球有 7.59 亿人无法用电，28 亿人仍然依赖传统燃料（如木柴、粪便和木炭）做饭和取暖。

在欧洲，数以千万计的人每天都在为满足家庭能源需求而挣扎：维持房屋冬暖夏凉，且需按时支付能源账单。

(图文：经济适用的清洁能源)

能源是众多SDG的重要供给源；因此应当作为重点关注领域。



内容

- “能源权”为何意？（第三页）
- 落实能源权（第四页）
- 理解以权为基措施的基本原理（第五页）
- 能源之于人权法：存在但无保障（第六页）
- 能源权：实践层面与情境考量（第七页）
- 捍卫能源及能源服务获取的权利（第八页）
- 识别与应对歧视性操作（第十二页）
- 可负担性（第十三页）
- 落实能源权的准则（第十四页）
- 参考文献（第十八页）

教育和水被列为基本人权；然至今，能源并非其中一项。


能源常被当作商品，其供给和需求很大程度上受市场影响。

本文件借鉴近期欧盟环境下的发展，旨在帮助相关行动者强有力地论证能源权，以负担得起的成本和参与能源部门民主决策的权利来支撑有尊严的生活。

人类的利益和福祉 – 无论是个人的还是集体的 – 必须在能源部门占据中心位置。

政策变化现实之于欧盟能源获取

欧洲绿色新政（绿政EGD）旨在实现“公正、清洁的能源转型”，该政策设定了于2050年实现碳中和经济的目标。该政策承诺为面临极大挑战的成员国提供额外帮助，同时“不落下一员”。在这方面，绿政支持《欧洲社会权利支柱》（2017）。尽管该宪章不具有法律约束力，但将能源纳入基本服务，并规定：



原则二十 · 《欧洲社会权利支柱》

人人都有获得高质量关键服务的权利，服务包括水、卫生、能源、交通、金融，以及数字通信。应为有需要的人提供获得此类服务的支持。

《欧洲社会权利支柱》

鉴于能源贫困影响着5000万至8000万欧盟公民，绿政采取进一步措施。在相关欧盟指令中，它规定成员国有义务制定本国的能源贫困定义，并设定目标、时限和政策来解决能源贫困问题。政策可涉及电子支付、脱碳投资、建筑性能及能效、社区能源项目或者社会政策措施。《电力指令》规定政策实施必须符合人权原则。

欧盟电力指令 2019/944

“能源服务是保障欧盟公民福祉的根本。充足的采暖、制冷和照明，以及给电器充电的能源是保障体面生活水平和公民健康的关键服务。此外，获得这些能源服务可让欧盟公民发挥其潜力并加强社会包容性。”

欧盟治理条例2018/1999

“成员国应评估能源贫困家庭的数量，并同时考虑到在相关国情下保障基本生活水平所需的必要家庭能源服务、现行社会政策和其他相关政策，以及欧盟委员会关于能源贫困相关指标的指示性指导意见。”

虽然该文件的大部分内容都是针对欧盟的具体情况，即人们在很大程度上可以获取能源，但往往负担不起。本工具包旨在概述原则、论据和实际案例，以便通过能源权助力能源减贫。

何谓“能源权”？

能源权指所有个体都享有获得必要能源服务的一定权利和资格，这些服务保障健康、福祉、社会包容和充分参与社会的基础。能源对于体面的人类生活至关重要。

享有一项权利也意味着其他主体（尤其是国家）负有确保人人平等地、不受歧视地享有该权利的义务。相关议题可归纳为三大核心维度：



可获取性

- 能源 – 获取特定资源或供应。
- 能源服务 – 满足健康、福祉、安全和社会参与等日常需求。
- 保障基本服务与供给的最低标准。
- 保障稳定供给（零断供风险）：因无力支付账单而切断能源属于侵权。



可负担性

- 费用应符合居民收入和实际需求。
- 推广节能住宅、设备和器具。
- 杜绝歧视性收费行为。



能源民主

- 参与能源和能源政策决策的权利。
- 加入能源社区的权利。
- 获取能源和能源权相关信息的权利。
- 诉诸司法的权利。

落实能源权

对基本权利的承认意味着**尊重、保护和实现**这些权利的相应义务。

通常，确保这些权利需要社会不同层面、不同领域的**多元主体**共同付诸行动和努力。

若要行之有效，**政策必须针对能源贫困的根源**，而不仅是缓解其表象。

从人权角度出发，**国家**负有首要责任为权利的充分实现创造有利条件。因此，公共机构必须制定协调的政策框架，根据可用的最大公共资源和私营资源，逐步实现能源权。它们还必须解决和纠正任何歧视或不公平现象，并保证监督机制及诉诸司法的权利。

确保**能源权**的政策需要具体明确、具有针对性，同时又足够灵活，以反映能源供需的复杂性，包括可用资源的多样性和个人需求的多样性。

如下文所示，此类政策的推行可以是区域，国家或地方层面，必须充分考虑不同主体加剧或缓解能源不公的做法。

除国家外，其他**公共实体**（如监管机构、申诉专员或社会住房供应方）和**企业**（如公用事业、电器制造商、银行）也负有有效实现能源权的责任。**公民社会**，如能源与气候活动人士或消费者组织，在倡导权利、参与决策和监督实施方面发挥着重要作用。



理解以权为基措施的基本原理

能源权之于法律

“人权”的概念已在诸多社会中阐述了数世纪。制定一套“人权法”的明确宗旨是使各国政府承担起实现、保护和尊重这些权利的法律义务和责任。这与1948年通过的《世界人权宣言》以及由此衍生的许多具有法律约束力的地区和国际人权条约相关。

人人平等享有人权，不受歧视，不处劣势，这一理念已成为民主社会的核心原则。

尽管现有人权保护获取能源服务获取，但独立的能源权有助于明确彰显人们在能源领域的权益，从而促使各方关注到采取措施以支持能源权实现的重要性。

九项公认权利

目前，人权法保障以下与能源贫困相关的权利：

- 有尊严的生活
- 适足的生活水准，包括适足住房
- 身心健康
- 获取信息和言论自由
- 接受教育
- 休息、休闲和娱乐，尤其是儿童的
- 社会保障以及家庭经济和社会保护
- 健康的生活环境
- 公众参与和社会生活参与

在人权监测实践中，这九项权利均以某种方式与能源贫困相关联¹。此外，能源权既源于其他权利，又促进其他权利的落实。

有尊严的生活权

生命权要求各国采取措施保护公民免于“非正常或过早死亡，并享有有尊严的生活”。国家有义务“采取适当措施解决社会中的结构性问题……这些条件阻碍个人享有有尊严的生活权”，包括“在必要时采取措施确保个人能及时获得基本物资和服务，如食物、水、住所、医疗保健、电力和卫生设施。”

—联合国人权事务委员会第36号一般性意见（2018年，关于《公民权利和政治权利国际公约》第六条生命权的解释。

适足住房权

住房权规定“适足的住房必须包含对健康、安全、舒适和营养至关重要的设施”。这包括“可持续获取自然资源和公共资源、安全饮用水、烹饪/取暖/照明能源、卫生设施和洗涤设施。”……适足住房必须适合居住且保证人身安全，“这意味着要为居住者提供充足空间，并保护其免受寒冷、潮湿、炎热、雨水、大风或其他健康威胁……”

—联合国经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见（1991年，关于《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条适足住房权的解释。

¹ 人权条约监督机构，如欧洲社会权利委员会、联合国人权事务委员会、联合国经济、社会及文化权利委员会，以及联合国儿童权利委员会和妇女权利委员会等，均已确认能源贫困问题涉及所有这些权利（Hesselman, 2021年）。

能源之于人权法：存在但无保障

迄今为止，广义上的能源权尚未得到法律的明确承认。但进步显而易见—目前已有若干国际、区域和国家法律文书通过立法确立了这一权利。

在国家层面，包括西班牙、法国、希腊、哥伦比亚、南非、印度、巴基斯坦和菲律宾在内的多国宪法、法院判决及次级法律也已承认能源权（Hesselman 2021；Hesselman, Varo and Laakso, 2019）。

权利之间相互影响：既赋予个人的具体权益，也构成国家保障能源获取作为人权的义务。

现有法律文书中的能源权条款

- 《联合国妇女权利公约》第14条第2款h项明确规定农村妇女享有适足生活水准权，其中特别包含电力获取权。
- 《美洲国家组织关于经济、社会和文化权利的圣萨尔瓦多议定书》第11条同样承认获取基础服务的人权，涵盖能源供应。
- 《欧盟基本权利宪章》第36条规定欧盟必须尊重各国法律或欧盟法律已确立的普遍经济利益服务获取权，包括电力与燃气供应。

本文件后续章节将重点展示相关范例，包括保障人人享有安全、温暖、健康且适宜居住的住房及基本生活设施的举措，以及禁止因无力支付而切断能源供应的义务（Hesselman 2021；Tully 2006）。



能源权：实践层面与情境考量

能源权虽然在原则上具有普适性，但在实践中需要保持灵活性。总体而言，权力观即是如此，需求因不同背景而异，如**地理、气候和社会经济因素**以及**个体的具体情况**。

自1980年代起，人权常与“**可行能力方法**”理论相联结。该理论由阿马蒂亚·森和玛莎·努斯鲍姆提出，主张赋予人类实现自我价值的自由，并创造维护人类尊严的条件。

基于上述理论，能源权包含若干关键元素，包括**获取社会与物质层面必要的**：

- **最低能源供给**：充足、优质、稳定且持续；
- **能源来源与供给**：符合可持续性、健康、安全和清洁标准；
- **能源器具**：有效转化能源以满足日常需求；
- **可负担供给**：确保能源开支不会挤占个体其他基本需求满足能力

因此，该理论指出人们实现这项权利的“初始位置”可能存在显著差异。一些因素应被视为能源脆弱性根源—抑或限制能源供给获取，抑或影响能源服务支付能力—需予以特别关注。

为实现更大程度的平等，以权为基措施要求决策者不仅要考虑这些不平等现象，还要优先采取针对性行动，以帮助需要额外支持者降低脆弱性或消除歧视。至于能源权，这可适用于各种能源服务、供给方式以及保障机制等环节。

脆弱性根源

- **身体状况**

例如年龄、疾病或残障，从而额外需要耗能装备。

- **社会经济差异**

源于种族、性别、阶级、收入、国籍或房产状态差异。

- **情境考量**

例如地理位置、气候、建筑环境特质、生活方式及文化遗产。

维护能源及能源服务获取的权利

一如其他普世人权，将能源权与健康、福祉、教育、社会包容及参与等既定目标相联结，意味着所有人都应享有一些程度的能源保障。这一理念正日益转化为“基本能源服务”的概念。

由此产生两个问题：由谁决定服务内容和水平？“可负担性”至少某些群体而言是否意味着极低费用甚至完全免费？

基本能源服务

- 空间供暖/制冷
- 水暖
- 照明
- 家电与电子设备
- 烹饪
- 清洁
- 个人卫生
- 家庭医疗保健

与需求和情境相适应的质与量的最低标准

基本能源需求指标

- 基本能源服务组合
- 相关家电清单
- 基本能效标准
- 基本供给质量标准（即稳定性）
- 电力（度）和/或燃气（立方米）等其他燃料基本供给标准。

能源界一致认可这五项基本能源需求指标能有效衡量基本能源需求。基于这些指标，可确定实现与能力和权利相符的最低能源服务等级，以及各地区或国家的其他相关最低标准，同时适当考虑个人和家庭需求及能效方案。最低标准可通过协商程序并根据福祉经验证据来决定（沃克等人，2016年；赫塞尔曼等人，2021年）。

为预防健康风险，世界卫生组织（WHO世卫组织）将达热舒适的最低室内温定为18°C-24°C，具体取决于居住者的脆弱程度等因素，并就潮湿、霉菌及与烹饪或供暖能源相关的室内空气质量发布指南（世卫组织，2009年；世卫组织，2014年；世卫组织，2018年）。另一项标准是照明的最低流明水平，以保护视力或安全完成不同任务。这体现在每个房间或每个人的灯泡使用数量或瓦数，以及使用便捷性或必要运行时长。

定义以权为基的最低标准：实现可行能力

全球范围内，各国之间的人均年能源使用量存有巨大差异，这也反映了人类发展和福祉水平不平等。在欧洲社会，相对高层次的通用能源服务常被视作用来支持健康和福祉，与国家或地区生活水平相一致（沃克、西姆科克和戴，2016年）。例如，近期研究表明（弗利戈等，2021年）中欧社会维持当前健康和福祉所需的适宜能源输入量为人均80-150千焦耳每年（考虑所有能源使用）。由于可再生能源的整合及/或能效措施的应用可能会改变满足相同家庭服务需求的能源量，因此最低能源需求标准应定期评估。

尽管该操作尚未普及，但可利用此运算来确立免费的普遍能源服务的最低标准—或是覆盖全体居民，或是仅针对弱势家庭。家庭层面的数据由此可用于制定超额消费的公平价格方案（阶梯收费制）。

以西班牙为例，一个普通家庭每年大概需要使用2112度电（单人家庭）至4232度电（四口及以上家庭）以满足其烹饪、室内照明和家电使用需求（阿雷纳斯·皮尼利亚等，2020年）。相比之下，西班牙现行社会电价制度保障的最低年耗电量范围为1380度（无子女家庭）至4140度（三孩及以上家庭）。对于收入极低且需社会服务救助的“社会排斥风险消费群体”，他们有资格免费获取相应额度电量。

发展中国家的最低标准界定

国际能源总署（IEA，2020年）称全球南方发展中国家的一个普通家庭每年至少需1250度电以满足基本生活服务需求。值得注意的是，若采用更多节能家电，同等服务每年只需消耗420度电。

能源增长中心认为国际能源总署的标准过低，因为民众能源需求不限于家庭范围，故近期提出更合理的方案为每人每年提供1000度电。据中心估计，其中300度用于家需，余700度消耗于更广泛的社会经济参与（莫斯等，2021年）。

为跟进“确保人人获得可负担、可靠和可持续的现代能源（可持续发展目标七）”，联合国建立了多层级框架，涵盖能源服务如烹饪和电炊、照明、供暖和制冷、冷藏、电视和收音机及洗熨衣物。在该体系下，每户每年最低电耗量可达3000度（巴斯蒂亚和安格鲁，2015年）。

家电	每日运行时间
一台小型冰箱	24小时
一台风扇	6小时
四只灯泡	5小时
一台电视	4小时
一部手机	间歇24小时



换言之，最低服务标准可被定义为落实能源权的一种方式。西班牙巴斯克地区的社会公共住房供应商ALOKABIDE 通过一个试点项目测试了一种创新措施，保障了辖区内126户低收入租户18℃的最低室内温度标准（克鲁兹·赫南德兹等，2021年）。

其他可参考方针如国际标准化组织（ISO）标准；炊具、取暖炉及其他器具的质量和性能标准；或清洁烹饪联盟的特定燃料使用规范。世卫组织针对固体燃料燃烧制定了室内空气质量方针（2014年）。该方针有效地限制了禁止和限制家用未经加工的煤炭和煤油，并设定了特定物质的室内排放限值。由于固体燃料（如木柴或煤）使用在许多欧洲家庭仍十分普遍，而其造成的空气污染对健康构成严重威胁，所以这一方针十分重要。

安全、可靠、不间断能源获取：

禁止断电

为保护能源服务权以满足基本需求，以权为基的措施严格禁止断电或切断基本供应—即使消费者无法支付能源账单。它要求相关公司考虑居民的“支付能力”，持续提供服务。（联合国，2003年）。

这一禁止认为欠费问题是社会深层问题的表象，断供只会加剧这些问题。因此，断供不应由商业供应商自行决定，而应受明确立法约束。

目前，欧盟尚未实施全境断供禁令。在欧洲能源市场自由化的背景下，让弱势家庭面临风险。

不稳定能源获取：

预付费仪表制和“自愿断供”

气电预付费仪表制被推广为一种让用户自主管理能源消费和成本的机制，以避免被强制断供。这种制度常被宣传为赋予能源贫困群体更多控制权的解决方案。

尽管有报告显示该制度在防止债务累积和避免强制断供方面取得了一定成效，但它同时也可能催生“能源二等公民”—这类用户更倾向于自我限制用能甚至“自愿断供”，从而引发新型的歧视、不平等和能源贫困问题。

预付费仪表制可被视作有悖于以权为基措施，因其将支付压力完全转嫁给预付费用户，尤其是低收入家庭。虽然供应商不会因欠费直接断供，但当用户无力充值时，他们自身可能会停止使用所需能源，这种现象被称为“自愿断供”（沙弗，2018年）。

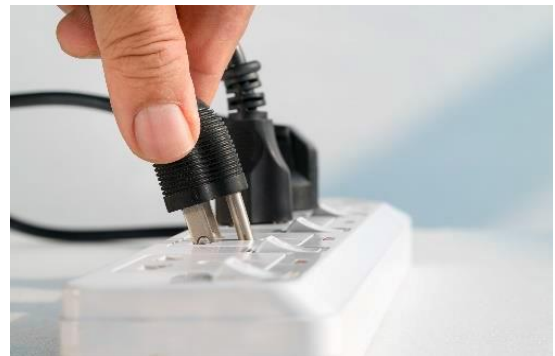
这种预付费仪表制仅应当常规供能系统不可行，或用户有正当理由主动选择的情况下采用。即便在这些特殊情形下，预付费方案也必须配套充足的基本供应保障。

联合国敦促比利时与德国就基本电力及能源需求采取行动

2018年，经济、社会及文化权利委员会（UN CESCR）对德国大量家庭（特别是那些领取基本社会福利家庭）遭遇能源贫困表示关切。2016年约有32.8万户家庭因欠费遭遇断供。委员会建议德国采取有效措施，确保所有家庭都能满足其基本用电需求，从而避免无力支付最低能源需求费用的家庭被断供。

最近（2020年），委员会对比利时低收入家庭预算受能源开支挤压的现象，以及因欠费而切断气电供应的做法表示关切。委员会建议比利时政府采取必要措施，以确保即使安装预付费仪表的家庭也能获得最低能源供应。

联合国经济、社会及文化权利委员会（UN CESCR）结论性意见：德国（2018）E/C.12/DEU/CO/6；
比利时（2020）E/C.12/BEL/CO/5。



识别与应对

歧视性操作

非歧视性原则是国际人权法中一项成熟的核心准则：能源权领域也必须将其贯彻。非歧视与平等、公平及脆弱性密切相关，要求我们识别哪些个体或群体因其特征而在法律上或实践中遭受直接或间接的排除与差别对待。

人权法认定的非歧视事由包括：

· 种族· 性别· 语言· 宗教· 政治或其他主张· 民族或社会出身· 财产· 出身或其他身份，如残疾、年龄、婚姻及家庭状况· 性取向及性别认同· 健康

同时涵盖：

· 居住地· 经济社会处境，包括身份为租客、业主或非正式居民的状况——与能源获取尤为相关的方面

持续存在的性别不平等现象在能源贫困问题上尤为明显，通常反映在收入水平差异，以及个人需求、兴趣、选择及环境因素的差别。某些群体甚至遭受**多重歧视**——当多种不平等因素交叉叠加时，其劣势呈几何级恶化。（欧洲理事会，2021年）。

能源与社会经济歧视：中东欧的罗姆人案例



欧洲某些群体在能源服务获取的问题上仍岌岌可危。罗姆人因其基本服务（含能源）获取困难而持续受到国际人权监督机构关注（联合国人权事务高级专员办事处，2016年；联合国人权办，2020年；经社委员会，2012年）。

数十年来，罗姆人社群作为极端贫困的边缘化群体，常聚居在环境污染严重，缺乏供水、排污及能源的区域。在隔离的农村聚居区，贫困的罗姆家庭常通过捡拾薪柴、燃烧劣质固体燃料或私接电网等非正规方式满足其基本能源需求。

这种情况折射出能源获取的结构性不平等与歧视。无法完成家庭作业或操作电脑等基本能源能力的缺失，直接阻碍教育及信息获取，造成极度贫困的恶性循环。

反歧视的信息武器

收集有关能源获取歧视及人们的能源使用、收入水平、住房质量等细分数据，对于采取以权为基措施反歧视至关重要。这些数据有助于更好地了解某些群体的特殊需求或挑战，如少数族裔妇女及单身母亲、农村低收入退休人员、残障儿童照护家庭或青壮年群体。重要的是，相较于通用政策操作可能会加剧交叉歧视，这些数据有助于制定针对性措施。

可负担性

可负担性构成能源服务充足性的基础：只有当能源供应和节能设备普遍可负担时，人们才有能力获取基本能源服务。因此，确保基本能源服务获取的可负担性（包括对于弱势群体而言）是权利视角的另一重要方面。

可负担性关键考量因素包括：

- 个人经济能力—对某人可负担的价格可对他人造成负担。
- 家庭支付能源账单后维持其他基本需求的经济能力—即能源支出不应挤占其他必要开支。

根据联合国可持续发展目标七（SDG7）所附的“可持续能源监管指标（RISE）”，能源服务的可负担性与家庭总收入相关。指标建议，在温暖的气候条件下，能源支出占预算5%是合理的；而在寒冷的气候条件下，由于供暖需求相应增加能源消耗，支出占比上限应调至10%。随着气候变化加剧，制冷对人们的健康和福祉同样至关重要。

气温上升将加剧制冷需求的增加

联合国赤贫和人权问题特别报告员于2020年考察西班牙后指出，气候变化将对贫困人口造成毁灭性冲击。报告员由此呼吁西班牙完善社会保障机制，覆盖现有贫困群体以及全球变暖可能催生的新贫困人口。近期热浪已导致死亡案例的发生，无法获取电力或空调的贫困家庭将面临生存威胁。

人权理事会，《极端贫困问题特别报告员西班牙考察报告》（2020年）A/HRC/44/40/ADD.2

多维度的基本能源服务可负担性指标已开发，例如10%收入占比指标、2M指标或低收入/高能源成本（LIHC）指标。任一指标都旨在评估基本能源需求支出是否挤占其他关键家用开支。这通常需要结合家庭预算状况综合分析。

若基本能源服务需求支出超出某些社会阶层的经济能力，无论其根本原因为何，基于权利视角要求政府或监管机构有必要或有责任采取措施来改善能源可负担性。公共和私营能源市场均是如此。措施可包括管制能源服务价格与税收、提供财政或实际援助以降低能源账单（例如能效补贴）或通过社会福利或津贴制度提供各种形式的定向支援。

缩小收入差距：体面的维生工资

低收入是人们无力负担必要能源服务的主要缘由之一。政府和机构可采取以下行动：

- 确保基本工资可维持体面生活，包括有能力支付充足的能源服务获取。
- 创造更好地创收机会，帮助人们选择合适的工作场所或创立个人（小型）企业。
- 改善社会保障机制，强调（定向）收入补助或（必要）债务豁免或管理计划。
- 推行“全面基本收入制度”，确保人们有足够的经济能力满足其基本需求。

落实能源权的准则

以权为基的措施要求能源转型政策与战略必须考虑—甚至优先保障—弱势群体和能源贫困人口的权利。能源权必须基于**能源民主与公共能源资源及供应系统管控**等原则。其根基在于**公共决策参与权、信息获取权与司法救济权**。这需要健全且透明的管理体系：公民应能通过民选代表或现有权利保护机构（如申诉专员或监管机构），实质性地参与能源决策。

以人为本的能源民主政策

纸面上的能源权不足以确保人们可行使其能源权。能源民主的根本原则在于确保公民直接参与能源决策，因为它使受影响群体在“如何”尊重、保护及实现能源权的问题上拥有发言权。这点在向碳中和社会的转型过程中尤为重要。该脱碳进程可能会逐步采用分权管理体系，愈加亲民。

虽然普遍原则构成能源权的基础，但全体欧盟人口的具体需求与权利界定应当根据社会经济背景，通过**社会参与和民主协商**来实现。权利定义、政策实施与机制保护都必须反应人们的真实需求，以及不同个人和群体被剥夺能力的生活经历。决策应**与民同存、为民服务**，而非仅关于民（ENGAGER 2021年）。

实现能源民主的途径可赋权公民能源议事会；通过去中心化或再市政化政策（岸本等人，2017年），将能源系统所有权和控制权移归公众；或之于能源公司和住房中介等建立强有力的公民代表机构；或扶持具有包容性的公民能源社区或能源公共资源体系（卡拉米泽鲁和乌尔海因，2020年）。



消费者权益保护，及维权机制建设

积极分子、申诉专员、消费者群体与学术界在提高公众意识和凝聚政治共识方面发挥不可或缺的互补作用：

- **消费者权益支持与保护团体**可与受影响群体交涉，增强其对能源与能源权的认知，进而建立信任关系，培养其在能源民主中发挥积极作用的信心。作为民众代表，他们还可以放大群众的声音，推动社会关注。
- **申诉专员**处理并整合个体投诉案例，是落实与监督用户权利的重要合作伙伴。

把握时机对于消费者权益保护至关重要。理想状态下，积极分子与申诉专员应尽早介入，持续普及能源权利普及；并尽早行动，即使采取行动制止侵权行为。在选举前期辩论期与政策制定者交涉，有助于促进相关政策制定；在选举后期与执政者保持联系，有助于确保其信守承诺。

当关注（能源）贫困、公正（能源）转型与住房危机等各类组织建立联盟时，可促进以权为基础的、具有包容性和代表性的行动主义，也揭示住房权、能源权、水源权、清洁环境权、健康权等权利在实践中相互依存。

反能源贫困联盟



反能源贫困联盟（*Aliança contra la Pobresa Energètica/APE*）于2014年2月在巴塞罗那成立，以争取促使能源与水等基础供应成为一项基本人权为前提。该联盟通过联合关注能源贫困、住房和驱逐等问题的社会及环保组织，构建了具有关键影响力的倡导网络。在其动员下，加泰罗尼亚地区通

过了以权为基础的24/2015号《住房与能源贫困紧急状态法》，该法律禁止驱逐当地社会服务机构认定的弱势家庭并切断其基本供应。

该联盟的一项重要活动主张“集体咨询议事会”制度。民众不仅可在安全可信的空间内倾诉担忧不满，也可获得知识和力量。通过会议，新案例不断涌现，知识不断积累，形成方案共商的闭环机制。议事会有明确的性别纬度，因参会大多数为被通报未付账单、身负水债务或面临断供乃至驱逐风险的女性。该议事会增强权利、信息获取、信息共享与支援、参与以及服务“权”传播。

治理和责任下放

国家和监管机构在构建维护能源权的政策和监管框架方面承担首要责任——包括明确承担责任的主体和方式。政府基于其监管角色，需确保能源部门不同治理层面的一致性，包括从国家到地方层面私营者（如公用事业、能效部门、建筑部门）、财政与金融利益相关方，以及各公共部门（如住房、社会福利、卫生）。

至关重要的是，基于以权为基础的措施，政府必须致力于包容性和参与性进程以明确具体细节（如基本能源水平）并制定有效且强有力的行动计划以应对能源贫困问题。计划须明确时间线和不同利益相关方的责任，同时调动相关可用资源。国家必须承担责任，确保定期评估

、更新与检测这些计划。鉴于下级政府在能源权落实方面起关键作用，有必要进行能力建构，以赋能市级、县级与区级政府。

透明度及问责制之于公共服务与私营部门

信息获取权是能源权的核心。民众与其代表需轻松地获取有关价格、合同等方面的资料，以及能够诉诸司法的支援计与机制。

在这一背景下，利益相关方的透明度与问责制是关键。为限制系统性滥用和歧视，需收集并公开有关断供、欠款或支付困难等问题的数据。

能源定价机制和部门监管谈判过程必须保持透明，向公众开放。能源政策的要点应以通俗易懂的简报形式发布。

能源供应商有积极责任确保信息的获取与透明度，并有直接责任根据联《合国工商业与人权指导原则》尊重和促进人权。这是一个阐述相关责任的重要国际框架，并确保针对侵权行为的补救措施到位，包括通过适当的申诉机制（联合国人权办，2011年）。问责制可采取不同形式，但必须确保监督的独立性。

展望未来： 能源权参与

能源权视角……

- 以**每个人的基本能源需求**为首。
- **视所有个体**为能源贫困政策的终极“关怀对象”：旨在辨认并消除**不公正、劣势与不平等**。
- **强调公共部门及其他主体的职责**，并要求以权为基治理能源贫困。
- **构建框架**，使公民及其代表**可呼召能源权**来要求最基本能源服务的获取权与可负担性、禁止断供保护、平等权或抵制使用预付费仪表制的有害性
- **增强和促进能源民主**：涵盖参与权、知情权、诉诸司法权以及问责制。
- 凝聚社会、公民与利益相关方，促进各方就应对能源贫困的最佳方案展开讨论。能源权不仅是一个号召—还可是一个法律概念或一种道德准则：人权归属每个人，是**决定社会如何满足全人类基本需求的根本**。

参考文献

Arenas Pinilla, E, R. Barrella, A. Cosín López-Medel, J.I. Linares Hurtado, J.C. Romero Mora, C. Foronda Diez 和 L. Diez Alzueta (2020)。《西班牙家庭理论电力支出计算模型开发》。ECODES-生态与发展基金会/科米利亚斯宗座大学能源与贫困教席。

Bhatia, M. 和 N. Angelou (2015)。《超越连接：重新定义能源可及性》，世界银行能源部门管理援助计划技术报告，华盛顿特区
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24368>。

Bradbrook, A. 和 J. Gardam (2006) “将能源服务获取权纳入人权框架”，《人权季刊》28: 389。

欧洲委员会，《交叉性与多重歧视》。www.coe.int/en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination

Day, R., G. Walker 和 N. Simcock (2016)。《基于能力框架的能源使用与能源贫困概念》，《能源政策》93:255-264。

ENGAGER (2021)，《人民公正转型工具包》。www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2021/11/Engager-Toolkit--draft-2.pdf (2021年10月21日)。

欧洲社会权利委员会，《国际人权联合会(FIDH)诉爱尔兰案》(2017年5月12日) 实质问题决定，申诉号110/2014。

欧洲社会权利委员会，《世界医生组织-国际诉法国案》(2012年9月11日)，实质问题决定，申诉号67/2011。

Frigo G., M. Baumann and R. Hillerbrand (2021)。“能源与美好生活：作为能源服务获取权基础的能力框架”，《人权与发展杂志》22:218。

Guyet. R. (2015)。“能源贫困与能源正义：能源权是否可行？”，《欧洲形成》378:126-145。

Hernández Cruz, P., J.M. Hidalgo-Betanzos, I. Antepara, I. Aberasturi, and D. Pérez (2021) “保障低收入住宅18度最低室温”，FPRN-ENGAGER会议“实现公平脱碳”，2021年3月1-4日。

Hesselman M., (2021)。“国际、区域和国家法律中的能源贫困与家庭电力服务获取权”，载M. Roggenkamp等编，《爱德华·埃尔加能源与环境法百科全书》，切尔滕纳姆：爱德华·埃尔加出版社。

Hesselman M. (2021, 印刷中)。“能源权”，载Hofbauer, Philipp, Binder和Nowak编，《埃尔加人权百科全书》，切尔滕纳姆：爱德华·埃尔加出版社。

Hesselman M., A. Varo, R. Guyet and H. Thomson (2021)。“疫情时代的能源贫困：基于全球能源权共识的抗疫响应图谱”，《能源研究与社会科学》18 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102246>

Hesselman. M., A. Varo and S. Laakso (2019)。“欧盟能源权”，ENGAGER政策简报第2号，网址：www.engager-energy.net/policy-brief-on-the-right-to-energy/。

人权理事会(2020)。《联合国极端贫困与人权特别报告员：西班牙考察报告》，A/HRC/44/40/ADD.2

人权理事会(2020年10月7日)。《联合国极端贫困与人权特别报告员报告：公正转型》，联合国文件A/75/181/Rev.1。

Kishimoto S., O. Petitjean and L. Steinfort (编) (2017)。《重获公共服务：城市与公民如何逆转私有化》。阿姆斯特丹：跨国研究所，网址：www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services

Löfquist, L. (2020)。“是否存在普遍的人类电力权？”，《国际人权杂志》24:711。

联合国人权事务高级专员办事处(UN OHCHR)，《联合国特别程序对西班牙的联合来文》(2020年12月18日) ESP 6/2020。

联合国人权事务高级专员办事处(UN OHCHR)，《联合国特别程序对塞尔维亚的联合来文》(2016年11月16日) SRB 3/2016。

联合国人权事务高级专员办事处(UN OHCHR)，《工商业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(联合国：日内瓦，2011年) HR/PUB/11/04。

Ormandy, D 和 V. Erzatty (2012)。“健康与热舒适：从WHO指南到住房策略”，《能源政策》49。

Shove, E. 和 G. Walker (2014)。“能源为何？社会实践与能源需求”，《理论、文化与社会》31:5, 41-58。

Simcock N.、H. Thomson、S. Petrova 和 S. Bouzarovski S. (编) (2018)。<《能源贫困与脆弱性：全球视角》，阿宾登：Routledge。

Szulecki, K. 和 I. Overland (2020)。“作为过程、结果和目标的能源民主：概念性评述”，《能源研究与社会科学》69 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101768>。

Tirado-Herrero, S. 和 M. Hesselman (编) (2020)。“公民主导的能源贫困对话新叙事与新行动者”，ENGAGER政策简报第4号，(2020年9月) 网址：www.engager-energy.net/policy-briefs/

Tully S. (2006)。“获取电力作为一项人权”，《荷兰人权季刊》24:557-587。

Tully, S. (2008)。“获取清洁能源的人权”，《绿色建筑杂志》3:140-148。

Walker, G. (2015)。“能源权：含义、具体化与定义政治”，《欧洲形成》378:26-38。

Walker, G.、N. Simcock N 和 R. Day (2016)。“英国的必要能源使用与最低生活标准：能源正义还是期望升级？”，《能源研究与社会科学》18:129-138。

世界卫生组织(WHO) (1987)。<《低温室室内环境对健康的影响》，WHO欧洲区域办事处。

世界卫生组织(2007)。<《住房、能源与热舒适：WHO欧洲区域10国综述》，WHO欧洲区域办事处。

世界卫生组织（2009）。《室内空气质量指南：潮湿与霉菌》，WHO欧洲区域办事处。

世界卫生组织（2014）。《室内空气质量指南：家用燃料燃烧》，世界卫生组织。

原文英文参考文献

Arenas Pinilla, E, R. Barrella, A. Cosín López-Medel, J.I. Linares Hurtado, J.C. Romero Mora, C. Foronda Diez and L. Díez Alzueta (2020). *Desarrollo de un modelo de cálculo de gasto eléctrico teórico en los hogares españoles*. ECODES-Fundación Ecología y Desarrollo / Cátedra de Energía y Pobreza, Universidad Pontificia de Comillas.

Bhatia, M. and N. Angelou (2015). *Beyond Connections: Energy Access Redefined*, ESMAP Technical Report, World Bank, Washington DC <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24368>

Bradbrook, A. and J. Gardam (2006) “Placing Access to Energy Services with a Human Rights Framework”, *Human Rights Quarterly* 28: 389.

Council of Europe. *Intersectionality and Multiple Discrimination*. www.coe.int/en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination

Day, R., G. Walker and N. Simcock (2016). “Conceptualising Energy Use and Energy Poverty using a Capabilities Framework”. *Energy Policy* 93:255-264.

ENGAGER (2021), *A Toolkit for a Just Transition With the People*. www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2021/11/Engager-Toolkit_-_draft-2.pdf (21 October 2021)

European Committee of Social Rights, *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland* (12 May 2017) Decision on Merits, Complaint No. 110/2014.

European Committee of Social Rights, *Médecins du Monde - International v. France* (11 September 2012), Decision on Merits, Complaint No. 67/2011.

Frigo G., M. Baumann and R. Hillerbrand (2021). “Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services,” *Journal of Human Rights and Development* 22:218.

Guyet. R. (2015). “Précarité énergétique et justice énergétique: un droit à l’énergie est-il pensable?” *L’Europe en Formation* 378:126-145.

Hernández Cruz, P., J.M. Hidalgo-Betanzos, I. Antepara, I. Aberasturi, and D. Pérez (2021) “Guaranteeing a minimum temperature of 18 degrees C in low-income dwellings”, FPRN-ENGAGER Conference ‘Making Decarbonisation Fair’; 1-4 March 2021.

Hesselman M., (2021). “Energy poverty and household access to electricity services in international, regional and national law” in M. Roggenkamp et al (eds), *Edward Elgar Encyclopedia of Energy and Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Hesselman M. (2021, in press). “Right to Energy”, in Hofbauer, Philipp, Binder and Nowak (eds) *Elgar Encyclopedia on Human Rights*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hesselman M., A. Varo, R. Guyet and H. Thomson (2021). “Energy Poverty in the COVID-Era: Mapping Global Responses to the Pandemic in Light of Momentum on the Universal Right to Energy” *Energy Research and Social Sciences* 18 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102246>

Hesselman. M., A. Varo and S. Laakso (2019). *The Right to Energy in the European Union*. EN GAGER Policy Brief No. 2 via: www.engager-energy.net/policy-brief-on-the-right-to-energy/.

Human Rights Council (2020). *Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Mission to Spain*, A/HRC/44/40/ADD.2

- Human Rights Council (7 October 2020). *Report of the UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Just Transition*, UN Doc. A/75/181/Rev.1.
- Kishimoto S., O. Petitjean and L. Steinfort (eds) (2017). *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization*. Amsterdam: Transnational Institute via : www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services
- Löfquist, L. (2020). “Is There a Universal Human Right to Electricity?” *The International Journal of Human Rights* 24:711.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), *Joint Communication of UN Special Procedures to Spain* (18 December 2020) ESP 6/2020.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR), *Joint Communication of UN Special Procedures to Serbia* (16 November 2016) SRB 3/2016.
- Office of the High Commission for Human Rights (UN OHCHR), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (UN: Geneva 2011) HR/PUB/11/04.
- Ormandy, D and V. Ezratty (2012). “Health and Thermal Comfort: From WHO Guidance to Housing Strategies” , *Energy Policy* 49.
- Shove, E. and G. Walker (2014). “What is energy for? Social practice and energy demand” , *Theory, Culture and Society*, 31:5, 41–58.
- Simcock N., H. Thomson, S. Petrova and S. Bouzarovski S. (eds) (2018). *Energy Poverty and Vulnerability: A Global Perspective*, Abingdon: Routledge.
- Szulecki, K. and I. Overland (2020). “Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review” , *Energy Research and Social Science* 69 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101768>.
- Tirado-Herrero, S. and M. Hesselman (eds) (2020). “New Narratives and Actors for Citizen-led Energy Poverty Dialogues” , ENGAGER Policy Brief No. 4, (September 2020) via: www.engage-energy.net/policy-briefs/
- Tully S. (2006). “Access to electricity as a human right” , *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24:557–587.
- Tully, S. (2008). “The human right to access clean energy” *Journal of Green Building* 3:1 40–148.
- Walker, G. (2015). “The right to energy: meaning, specification and the politics of definition” , *L’Europe en Formation* 378:26–38.
- Walker, G., N. Simcock N and R. Day (2016). “Necessary energy uses and a minimum standard of living in the United Kingdom: Energy justice or escalating expectations?” *Energy Research and Social Science* 18:129–138.
- WHO (World Health Organization) (1987). *Health Impact of Low Indoor Temperatures*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2007). *Housing, Energy and Thermal Comfort: A Review of 10 Countries Within the WHO European Region*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2009). *Guidelines for Indoor Air Quality: Dampness and Mould*, WHO Regional Office for Europe.
- WHO (2014). *Indoor Air Quality Guidelines: Household Fuel Combustion*, World Health Organization.