

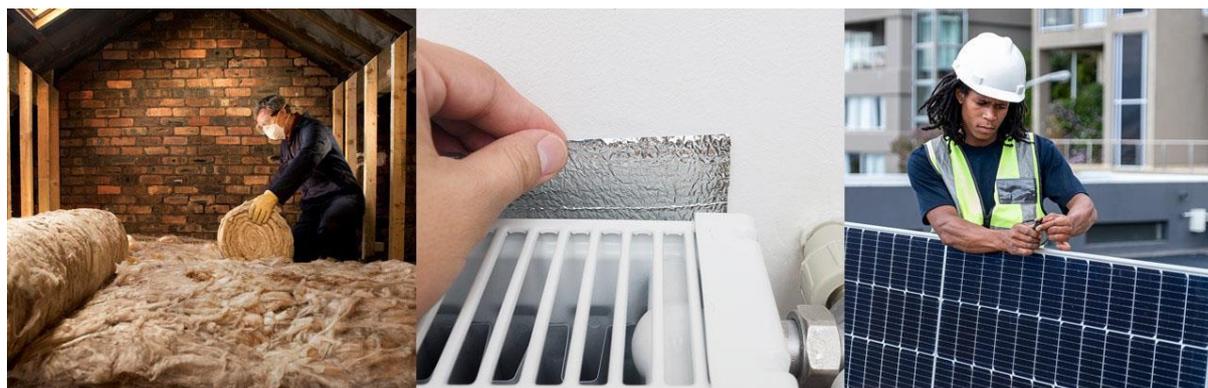
歐洲能源貧困

議程共建與知識創新

(2017 至2021年參與者)

推動歐盟能源權發展

行動參與工具包



編者 Marlies Hesselman ● Sergio Tirado-Herrero ● Marilyn Smith ● Marin e Cornelis

撰稿 Íñigo Antepará ● 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 Pijúan ● Slavica Robić ● Caitlin Robinson ● Nevena Smilevska ● Anaïs Varo ● Hyerim Yoon ● Lidija Živčič



本工具包屬於COST行動CA16232 - 歐洲能源貧困：議程共建與知識創新項目，由歐盟研究與創新網絡資助機構COST（歐洲科學技術合作組織）支持(www.cost.eu)。COST行動幫助連接歐洲各地研究計劃，使科學家能通過同儕交流發展其理念。ENGAGER匯聚多元廣泛的利益相關者，共同理解並應對能源貧困挑戰。ENGAGER包含四個工作組(WGs)，本工具包由第三工作組「對話 - 共同產出解放性研究與實踐」編制。更多資訊請瀏覽：<http://www.engager-energy.net/>

解決能源貧困：為何需要確立能源權？



聯合國可持續發展目標7 (SDG7) 訂明，須於2030年前實現人人獲得充足、可靠、可負擔且可持續的能源。

目前，全球有**7.59億人**無電力可用，**28億人**仍依賴柴火、畜糞和木炭等傳統燃料煮食取暖。

歐洲**數以千萬計**家庭面臨冬季保暖、夏季降溫與準時繳付帳單的日常困境。

(圖文：經濟適用的清潔能源)

能源作為實現其他可持續發展目標的關鍵推動要素，**理應成為優先發展領域。**



目錄

- 「能源權」為何物？ (P3)
- 落實能源權 (P4)
- 理解權力本位措施的基本原理 (P5)
- 人權法中的能源權：存在但未受保障 (P6)
- 實踐層面與情境考量 (P7)
- 捍衛獲取能源與能源服務的權利 (P8)
- 識別與應對歧視性操作 (P12)
- 可負擔性 (P13)
- 落實能源權的準則 (P14)
- 參考文獻 (P18)

教育與水已被確立為基本人權；然而至今，能源仍未獲得此地位。

能源往往被視為商品，其供應與需求在很大程度上受市場力量支配。

本文借鑒歐盟近期發展，旨在協助相關持分者更有力地論證能源權的必要性，以可負擔的成本和參與能源部門民主決策的權利，來支撐人們有尊嚴的生活。

無論是個人還是集體，人類的利益與福祉必須在能源領域佔據核心位置。

歐盟能源獲取政策的現實變革

實現「公正、潔淨能源轉型」是《歐洲綠色政綱（EGD）》的核心目標，該政綱制定了2050年前實現碳中和經濟的目標。這項協議承諾為面臨極大挑戰的成員國提供額外幫助，並確保「不落下任何人」。在這方面，該政綱堅守《歐盟社會權力支柱》（2017）。雖然這份憲章不具有法律約束力，但它將能源列為基本服務之一，並規定：



原則20 · 《歐盟社會權力支柱》

人人都有權獲取優質的基本服務，包括水、衛生設施、**能源**、交通、金融服務和數位通訊。應為有需要的群體提供支援以獲得這些服務。

《歐盟社會權力支柱》

鑒於能源貧困影響5,000萬至8,000萬歐盟公民，EGD進一步採取措施。在相關歐盟指令中，它要求成員國制訂能源貧困的國家定義，並設定目標、時間框架和政策以解決此問題。相關政策可能涉及電費支付、脫碳投資、建築性能與能源效率、社區能源項目或社會政策措施。《電力指令》明確規定政策實施必須符合人權原則。

歐盟電力指令2019/944

「能源服務是保障歐盟公民福祉的基礎。充足的供暖、制冷與照明，以及驅動電器的能源都是確保體面生活標準和公民健康的必要服務。此外，獲得這些能源服務能讓歐盟公民發揮潛力並促進社會融合。」

歐盟治理條例2018/1999

「成員國應評估處於能源貧困的家庭數量，同時考慮相關國情下保障基本生活水平所需的家庭能源服務、現有社會政策及其他相關政策，以及歐盟委員會關於能源貧困相關指標的指導意見。」

儘管這份文件的內容大多針對歐盟的情況，**領域內能源基本普及但往往難以負擔**，本工具包旨在概述原則、論據和實際案例，**以通過能源權來推動能源貧困的緩解**。

何謂「能源權」？

能源權指所有人類享有特定權利與資格，以獲取維持健康、福祉、社會融合及全面參與所需的能源服務。能源對於保障有尊嚴的人類生活至關重要。

擁有一項權利也意味著國家等持份者負有責任確保人人平等且不受歧視地享有這些權利。相關議題可歸納為三大核心範疇：



獲取層面

- 能源 – 獲取特定資源或供應。
- 能源服務 – 滿足健康、福祉、安全及社會參與的日常需求。
- 保障基本服務與供應的最低水平。
- 保障穩定供應，即零斷供風險：因無力支付帳單而切斷能源屬於侵犯權利行為。



可負擔性

- 價格應與人們收入水平及實際需求相匹配。
- 推廣節能住宅、設備和器具。
- 禁止歧視性收費操作。

POLICY

GUIDELINES

PRACTISES

STANDARDS

RULES

能源民主

- 參與能源政策決策的權利。
- 加入能源社區的權利。
- 獲取能源與能源權相關信息的權利。
- 訴諸法律的權利。

落實能源權

承認基本權利意味著**尊重**、**保護**和**實現**這些權利的相應責任。

保障這些權利往往需要社會不同層面、不同領域的**多元持份者**共同採取措施。

要行之有效，**政策必須針對能源貧困的根源**，而非僅緩解表面症狀。

從人權角度出發，**國家**負有主要責任創造有利條件以落實權利。因此，公共當局必須制訂協調的政策框架，盡可能地利用現有公共資源與民間資源逐步落實權利。當局還必須糾正解決任何歧視性待遇或不利處境，並保障監察機制和訴諸司法的途徑。

確保**能源權**的政策需要具體明確、具備針對性，同時又足夠靈活，以反映能源供需的複雜性，包括可用資源和個人需求的多樣性。

下文將進一步闡述推行這些政策的持份者可能是地區、國家或民間，必須充分考慮不同持份者加劇或緩解能源不平等的作法。

除國家外，其他**公營機構**（比如監管機構、申訴專員公署或公屋署）和**企業**（比如公用事業、家用電器製造商和金融機構）都負有責任促進能源權的有效落實。**民間社會**中，如能源和氣候積極分子或消費者組織在呼籲權利、交涉持份者決策參與和監督措施實施方面發揮重要作用。



理解權力本位措施的基本原理

法律層面的能源權

「人權」的概念雖在人類社會存在數世紀，但是人權法的正式建立，且明確要求政府承擔起落實、保護和尊重「人權」的法律義務和責任，則始於1948年的《人權宣言》，及由此衍生的具法律約束力的區域與國際人權公約。

人人平等享有人權，不受歧視或剝削，這一理念已成為民主社會的核心原則。

儘管現行人權體系已經保護能源服務獲取，但獨立的能源權有助於明確彰顯民眾在能源領域的權益，並推動相關措施落實。

9項公認權利

人權法當下保障以下與能源貧困相關的權利：

- 有尊嚴的生活
- 適足的生活水準，包含適足住房
 - 身體健康和心理健康
 - 信息獲取和言論自由
 - 教育接受
- 休閒娛樂，尤其針對兒童
- 社會保障及家庭經濟社會保護
 - 健康的生活環境
- 公共參與及社會生活參與

人權監管實踐中，此九項權利均與能源貧困有關聯¹。能源權既衍生自這些權利，又促進其落實。

尊嚴生活權

生活權要求國家採取措施防止「非自然或過早死亡，並保障有尊嚴的生活」。國家有責任「處理社會中阻礙個人享有尊嚴生活權的結構性問題」，包括「必要時採取措施確保民眾可以即時獲取食物、水、住所、醫療、電力及衛生設施等基本物資與服務」。

— 引自聯合國人權委員會 (UN CESCR) 第36號一般性意見關於《公民權利和政治權利國際公約》第6條生命權的闡釋 (2018年)。

適足住房權

住房權明定「適足住房必須配有保障健康、安全、舒適及營養基本設施」，包括「可持續獲取自然資源和公共資源、安全飲用水、烹飪/供暖/照明能源、衛生及盥洗設施」。……適足的住房必須適合居住且保證人身安全，即「為居民提供充足的居住空間、並讓他們免受寒冷、潮濕、高溫、雨水、風暴或其他健康威脅」……

— 引自聯合國社會文化權利委員會 (UN CESCR) 第4號一般性意見關於《經濟社會文化權利國際公約》第11條住房權的闡釋 (1991年)。

¹ 包括歐洲社會權利委員會、聯合國人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會、兒童權利委員會及婦女權利委員會在內的人權條約監督機構均已承認，能源貧困問題涉及上述所有權利 (Hesselman, 2021年)。

人權法中的能源權：存有但未受保障

迄今為止，能源權尚未在廣義法律層面獲得明確承認。但進步明顯—多項國際、區域和國家法律文書已逐步將此權利納入法律體系。

國家層面，西班牙、法國、希臘、哥倫比亞、南非、印度、巴基斯坦和菲律賓等國憲法、法院判決及地方法律已承認能源權（Hesselman 2021年；Hesselman, Varo和Laakso, 2019年）。

權利之間相互影響：既賦予個人特定權益，也課予國家保障能源獲取作為人權的義務。

現行法律文書中的能源權條款

- 《聯合國婦女權利公約》第14條第2款h項明確規定農村婦女享有適足生活水準權，特別提及用電權。
- 《美洲國家組織關於經濟、社會和文化權利的聖薩爾瓦多議定書》第11條同樣承認包含能源獲取在內的基本服務為一項人權。
- 《歐盟基本權利憲章》第36條要求歐盟尊重成員國法律或歐盟法律中已規定的普遍經濟利益服務獲取權，包括電力與燃氣供應。

後續章節重點將強調相關範例，例如保證人人享有安全、溫暖、健康且適居的住房和基本設施的措施，以及防止因無力支付帳單而切斷電源供應的義務（Hesselman, 2021年；Tully, 2006年）。



能源權：實踐層面與情境考量

能源權雖具有普世適用原則，但在實踐中需要保持靈活性。總而言之，權力觀都是如此，由於地理環境、氣候條件、社會經濟因素及個人情況等不同情境差異，實際需求各不相同。

自1980年代起，人權常常與Amartya Sen和Martha Nussbaum提出的「能力取向」理論相結合。該理論主張賦予人們實現自我價值的自由，並創造維護人性尊嚴的條件。

基於上述理論，能源權包含一些關鍵因素，包括獲取社會層面與物質層面的：

- **最低能源供應**：充足、優質、穩定且持續；
- **能源來源與供應**：符合可持續性、健康、安全及清潔標準；
- **能源設備**：有效轉化能源滿足日常需求；
- **可負擔供應**：確保能源支出不影響其他基本需求滿足。

因此，「能力取向」指出人們實現這項權利的「起始位置」存在差異。一些因素應被視為**能源脆弱性來源**—抑或限制能源供應，抑或影響能源支付能力—需要納入特別保障。

為實現更優平等，權力本位方針的實施要求決策者不僅要考慮不同群體的能源獲取差距，還要優先為弱勢群體制訂針對性措施以降低脆弱性或消除歧視。至於能源權，這些操作適合各種能源服務、能源供應和收費保障機制等環節。

能源脆弱性來源

- **身體狀況**

年齡、疾病或殘障等情況需要額外耗能設備。

- **社會經濟**

源於種族、性別、階級、收入、國籍或房產差異。

- **情境考量**

地理位置、氣候特徵、建築環境特徵、生活方式及文化傳統等。

捍衛獲取能源與能源服務的權利

如同其他普世權利，將能源權與健康、福祉、教育、社會融合及參與等目標掛鉤，意味著所有人均享有特定水平的能源保障。這種理念正逐漸轉化為基本能源服務組合的具體概念。

由此產生兩個問題：由誰界定服務內容和水平？「可負擔性」對於弱勢群體是否意味著極低費用或完全免費？

基本能源服務

- 空間供暖/制冷
- 水暖
- 照明
- 家電與電子產品
- 烹飪
- 清潔
- 個人衛生
- 家庭醫療服務

與需求和情境相關的基本數量和品質標準

基本能源需求指標

- 基礎能源服務組合
- 相關家電清單
- 基本能效標準
- 基本供應質量標準（穩定性）
- 電力（kWh）/燃氣（m³）等能源消耗量下限。

能源界普遍認可上述五項指標可有效反映人類基本能源需求。基於這些指標，就有在兼顧個人和家庭需求以及能源效率選項的情況下，確定相關的最低能源服務級別，以實現能力和權利，以及每個地區或國家的其他相關最低要求和標準。最低标准可通过审议过程并基于经验性福祉标准来决定（Walker 等人，2016 年；Hesselman 等人，2021 年）。

為避免對健康造成不利影響，世界衛生組織（WHO）將熱舒適的最低室內溫度定義為 18° -24° C，取決於（除其他因素外）居住者的脆弱程度。世界衛生組織還針對與烹飪或取暖能源和方法相關的濕氣、霉菌和室內空氣品質制定了指導方針（WHO，2009 年；WHO，2014 年；WHO，2018 年）。另一個標準是照明的最低流明水平，以避免傷害視力或安全地執行各種任務。這反映在每個房間或每個人的燈泡數量或瓦數，以及使用的便利性或所需的工作時間。

定義權力本位的最低標準：實現能力

在全球範圍內，各國的人均年度能源使用量存在巨大差異，這也與人類發展和福祉水平的不平等相對應。在歐洲社會中，相對較高層次的通用能源服務通常被視為支持健康和福祉，與國家或地區生活標準一致（Walker, Simcock 和 Day, 2016）。例如，在中歐，最近的研究表明，每年人均 80–150 kWh 的範圍（考慮到所有能源使用）是維持目前支持健康和福祉所需的能源水平所需的適當能源投入量（Frigo 等人，2021 年）。由於可再生能源和/或能源效率措施的應用可能會改變滿足相同家庭服務需求所需的能源量，因此應定期審查所需的最低能源量。

雖然這種做法還不普遍，但這種計算可以用於建立免費提供的通用能源服務的最低水平 – 無論是提供給所有人還是只提供給弱勢家庭。然後，住戶層級的資料可用於為超出最低水平的消費建立公平的定價方案（累進整體收費）。

舉例來說，據估計，一般西班牙家庭每年需要 2 112 kWh（一人家庭）到 4 232 kWh（四人或四人以上家庭）的電力來滿足烹飪、室內照明和電器的需求（Arenas Pinilla 等人，2020）。相較之下，西班牙目前適用的社會電費支援的最低年度消費水平範圍為 1 380 kWh（無子女家庭）至 4 140 kWh（有三個或以上子女家庭）。對於收入極低並獲得社會服務支援的「面臨社會排斥風險的消費者」，家庭有資格免費使用這些電量。

發展中國家最低標準界定

| 電器類型 | 每日運行時間 |
|-------|---------|
| 小型冰箱 | 24小時 |
| 風扇 | 6小時 |
| 四盞照明燈 | 5小時 |
| 電視 | 4小時 |
| 手機 | 間接性24小時 |

在全球南部的發展中國家，國際能源署（IEA 2020）建議每年至少供應 1 250 kWh 的電力，就能為一般家庭提供基本的必要服務。值得注意的是，若使用更有效率的電器，每年僅需 420 kWh 即可達到相同的服務水準。

然而，能源促進增長中心認為 IEA 的定義過低，尤其是人們的能源需求已超越家庭範圍，因此最近提出每人每年 1,000 kWh 的供電量較為合適。該中心估計，其中 300 千瓦時將反映家庭需求，餘下 700 千瓦時的消費則用於更廣泛的社會與經濟參與（Moss 等人，2021 年）。

為追蹤普及現代化、可負擔且可靠的能源服務（SDG7）的進展，聯合國制定了一個多層次的框架，涵蓋烹飪和/或電炊、照明、供暖/製冷、冷藏、電視/收音機、洗熨衣物等服務的能源。在此系統之下，每戶每年的最低家庭用電量最高可達 3,000 kWh（Bhatia 和 Angelou 2015）。



另外，最低服務水準也可定義為實施能源權的一種方式。在西班牙巴斯克地區，公共社會住房機構ALOKABIDE 在一個試點專案中 測試了一種創新方法，保證 126 位低收入租戶的室溫不低於 18°C (Hernández-Cruz等，2021)。

其他指南，例如 ISO 標準；烹飪和取暖爐及其他器具的品質和性能標準；或清潔烹飪聯盟提供的特定燃料的使用。WHO制定了（固體）燃料燃燒的室內空氣品質準則（WHO，2014年）。該準則有效地禁止和限制家庭使用（未加工）煤炭和煤油，並為某些物質設定了室內排放限值。這非常重要，因為許多歐洲家庭仍使用固體燃料（如木柴或煤），但可能導致嚴重空氣污染，加劇健康風險。

安全、可靠、不中斷的使用：禁止斷供

為保護基本需求的能源服務權，權力本位措施嚴格禁止切斷基本供應 — 即使消費者無法支付能源帳單。它要求企業根據民眾的「支付能力」持續供能（UN，2003）。

這項禁令認為欠費行為反映更深層社會問題，而斷供只會加劇困境。因此，斷供不應由商業供應商自行決定，而應由明確的法規嚴格控制。

目前，歐盟層面內未實施全面斷供禁令，在能源市場自由化背景下，弱勢家庭面臨持續風險。

不穩定的獲取：預付費計量表與自我斷電

預付費計量表被推廣為人們可以自我管理能源消耗和成本以避免斷供的機制。該機制通常被建議作為一種讓能源貧困者擁有更多控制權的方式。

儘管一些報告顯示這種機制在保護人們免於債務和斷供方面已取得一定成效，但預付計量表也有可能造成「二等能源用戶」，這些用戶更有可能自我限電和自我斷電。從而形成新形式的歧視、不平等和能源貧窮。

預付費機制可能被認為不符合權力本位措施，因為它將制服壓力完全轉嫁於低收入家庭。供應商不會因為未付帳單而直接斷電，但人們自己可能會在無法補足餘額時停止使用所需的能源。這稱為「自我斷供」（Shaver，2018年）。

因此，只有在不可能使用常規系統，或使用常規系統的用戶偏好使用常規系統，且有正當理由的情況下，使用預付費機制才應被視為可接受。在這種情況下，該機制需要配套充足的基本供應保障措施。

聯合國促使比利時和德國就基本電力與能源需求採取行動

2018年，聯合國經濟社會文化權利委員會（UN CESCR）對德國境內大量家庭（特別是領取基本社會福利者）面臨能源貧困表示關注。2016年數據顯示，約32.8萬戶家庭因未繳賬單遭切斷能源供應。委員會建議德國採取有效措施，確保所有家庭滿足基本用電需求，避免無力支付最低能源開支的家庭遭受斷供。

2020年，UN CESCR進一步關注能源成本對比利時低收入家庭預算的衝擊，以及因欠費切斷燃氣與電力的做法。建議比利時政府必須採取必要措施，即使安裝預付費電表也須保障最低能源供應。

UN CESCR 《結論性意見：德國》（2018） E/C.12/DEU/CO/6。

UN CESCR 《結論性意見：比利時》（2020） E/C.12/BEL/CO/5。



識別與應對歧視性操作

非歧視原則作為國際人權法的基石，必須在能源權領域得到嚴格貫徹。非歧視與平等、公平及脆弱性密切相關，要求系統性識別因特定特徵而遭受法律或實踐中直接/間接排斥的個體或群體。

人權法中認可的非歧視理由包括：

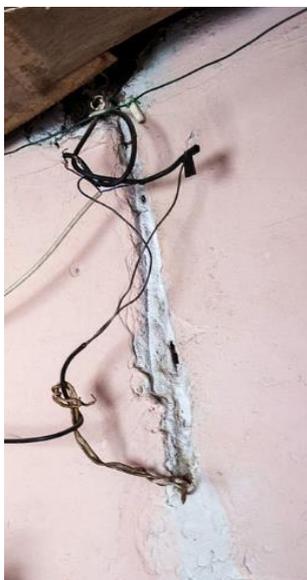
- 種族 ● 性別 ● 語言 ● 宗教 ● 政治或其他見解 ● 民族或社會出身 ● 財產 ● 出生或其他身份（如殘疾、年齡、婚姻及家庭狀況） ● 性取向與性別認同 ● 健康狀況

同時涵蓋：

- 居住地 ● 經濟與社會狀況，包含租戶、業主或非正式住戶等居住權狀態—與能源獲取權尤具關聯性

能源貧困中的性別不平等尤為顯著，不僅體現於收入差異，更涉及個人需求、利益選擇與環境因素的複合影響。部分群體更面臨多重交叉歧視—劣勢地位在不同不平等維度疊加加劇（歐洲委員會，2021年）。

能源與社經歧視案例：中東羅姆人處境



歐洲特定群體或社區在能源服務獲取方面仍高度岌岌可危。羅姆人尤為突出，其獲取能源等基本服務的困境常引起國際人權監察機構關注（OHCHR，2016年；OHCHR，2020年；歐洲社會委員會 2012）。

數十年來，羅姆社群在歐洲各地作為極度貧困的邊緣化少數民族，常居於環境污染嚴重且供水、排污及能源供應匱乏的地區。在隔離的鄉村聚居地，貧困羅姆家庭往往難以滿足基本能源需求，被迫採集柴火、燃燒劣質固體燃料，或依靠非正式電網接駁。

此類處境反映出能源獲取方面的結構性不平等與歧視。無法實現基本能源能力（如完成作業或操作電腦）將造成即時劣勢並產生長期影響。能源匱乏的羅姆人更難接觸教育與資訊資源，這成為他們擺脫極端貧困循環的障礙。

資訊作為對抗歧視的工具

在權力本位的方針下，收集關於歧視性獲取能源、民眾能源使用、收入、住房品質等方面的細分數據，對於打擊歧視至關重要。數據有助深入理解特定群體面臨的獨特需求與挑戰，例如：少數族裔女性與單親母親、農村地區低收入退休人士、育有殘障兒童的家庭，以及青年群體。關鍵在於，分類數據能支持制定精準措施，而通用政策工具可能加劇交叉歧視的複雜性。

可負擔性

可負擔性是能源服務適足性的基礎：只有當能源供應和高效設備普遍可負擔時，人們獲取最低水平能源服務的能力才能真正實現。因此，確保弱勢群體也能負擔最低限度的能源服務，是權利視角下的另一個關鍵層面。

可負擔性必須被理解為相對概念：

- 個人經濟能力—對一人可負擔的費用對他人可能無法承受。
- 家庭支付能源賬單後負擔其他基本需求的能力—即能源支出不應導致犧牲其他基本開支。

根據聯合國可持續發展目標7（SDG7）附屬的《可持續能源監管指標》（RISE），能源服務可負擔性與家庭總收入密切相關。該指標指出：在溫暖氣候地區，能源支出佔預算比例達5%尚屬合理；而在寒冷氣候地區，由於取暖需求推升消耗量，最高10%的比例更為適宜。在氣候變遷背景下，冷卻需求對人們的健康與福祉可能同樣至關重要。

氣溫上升將推動製冷需求激增

聯合國極端貧困與人權問題特別報告員在2020年考察西班牙後指出：氣候變化將對貧困人口產生劇烈影響。報告員敦促西班牙確保社會保護政策覆蓋現有貧困群體及可能因全球暖化陷入貧困的人群。隨著熱浪導致死亡案例增加，無法獲得電力或空調的貧困家庭將面臨生存風險。

人權理事會《極端貧困問題特別報告員：西班牙考察報告》（2020）A/HRC/44/40/ADD.2

多種最低能源服務可負擔性指標已被開發應用，例如10%指標、2M指標或低收入/高能源成本（LIHC）指標。無論採用何種指標，其目的皆在評估基本能源支出是否擠壓其他必要家庭開支。這通常需要對家庭預算分配進行更全面的理解。

若基本能源需求支出超出社會部分群體的承受能力，無論成因為何，權力本位觀點要求政府或監管機構有必要或有義務採取措施改善可負擔性。此原則均適用於公營和私營能源市場，具體行動可包含：規範能源服務價格與費率、提供財務或實務援助以降低能源帳單（如能效措施），或透過社會福利與津貼體系實施各類針對性支援。

縮小收入差距：體面的生活工資

低收入是導致人們無法負擔必要能源服務的重要因素。政府與機構可通過以下方式介入：

- 確保最低工資支持體面生活標準，包括支付能源服務的能力。
- 創造就業機會，通過幫助民眾獲取合適工作崗位或創建小型企業。
- 完善社會保障計劃，重點提供針對性收入補貼及必要的債務減免管理方案。
- 實施「全民基本收入」確保民眾具備獲取基本需求的經濟能力。

落實能源權的準則

權力本位方針要求能源轉型政策與策略必須考量—甚至優先關注—弱勢群體與能源貧困者。能源權必須建立在**能源民主**與對能源資源及供應體系的**公共管控**等原則之上。其根基在於**公眾參與決策、獲取資訊及訴諸司法的權利**。這需要健全的治理體系與透明度：民眾必須能夠在民選代表或現有權利維護機構（如申訴專員或監管機構）協助下，實質參與能源決策。

以人為本的能源民主政策

僅在紙面上確立能源權，仍不足以確保民眾能真正行使此權利。保障公民直接參與能源決策是能源民主的核心原則，讓受影響群體在「如何」尊重、保障與落實能源權的過程中發聲。隨著碳中和社會轉型逐步推進，此原則尤顯關鍵。此類脫碳進程亦將日益納入去中心化系統，使能源治理更貼近民眾生活。

儘管普世性原則是能源權的基礎，但應透過**公眾參與與審議**，依據社會經濟背景來釐清歐盟各國民眾的具體需求與權利。權利定義、政策實施及保障機制必須反映民眾真實需求，並顧及不同個體與群體在能力剝奪方面的實際經歷。決策應**與民共議、為民而行**，而非**代民決斷**（ENGAGER 2021）。

實現能源民主的工具可包括：賦權公民能源議會；將能源系統所有權與控制權轉移至公眾手中，可透過去中心化或重新市政化實現，（Kishimoto等，2017年）；在能源公司或住房機構內建立強有力的公民代表機構；支持包容性的公民能源社區或能源共有體（Caramizaru和 Uilhlein, 2020年）。



消費者權益保護與倡導，應對權利侵害

行動分子、申訴專員、消費者團體及學術界在提升認知與凝聚政治動能方面，皆扮演著至關重要且相輔相成的角色：

- 消費者支援與倡導組織可與受影響民眾互動，增進其能源知識與能源權利認知，從而贏得信任並建立信心，促使民眾積極參與能源民主。作為代表者，他們亦能放大民意並提升社會意識。
- 申訴專員，透過處理個別投訴並彙整案件，成為落實與監察用戶權益的重要夥伴。

消費者保護與倡議的時機至關重要。理想情況下，行動者與申訴專員應及早且頻繁地與民眾互動，告知其權益並在權益受損時採取行動。在選舉前辯論階段與政策制定者互動有助形塑其政綱；選舉後持續參與則能確保其履行承諾。

跨組織與選區的聯盟建構—涵蓋關注（能源）貧困、公正（能源）轉型及住房危機的各方—能促進具包容性與代表性的權利倡議行動。此舉同時承認：在現實生活中，住房權、能源權、用水權、潔淨環境權、健康權等權利往往相互依存。

反能源貧困聯盟



能源貧困對抗聯盟（*Aliança contra la Pobresa Energètica*，簡稱APE）於2014年2月在巴塞隆納成立，以爭取促使獲取基本供應（即能源與水資源）成為基本人權為宗旨。該聯盟透過聯合關注能源貧困、住房與驅逐問題的社會及環保組織，形成具關鍵影響力的倡導網絡。其動員

成果促成以權利為基礎的《加泰隆尼亞第24/2015號法》通過，該法針對「住房與能源貧困緊急狀態」明文禁止對經社會服務部門認定的弱勢家庭實施驅逐或斷供。

聯盟核心活動包含支持「集體諮詢大會」，民眾可在安全可靠的空間分享憂慮與不滿，同時獲取知識並提升自主能力。隨著新案例湧入及集體擬定實用解決方案，會議中知識不斷累積。這些會議具有明確的性別面向，因參與者多為申報未繳帳單與公用事業債務、或面臨斷供及／或驅逐風險的女性。會議促進賦權、資訊獲取、知識共享與互助、參與實踐，並傳播倡導服務「權利」。

治理架構與責任分配

國家與監管機構在建立維護能源權的政策與監管框架方面扮演最關鍵的角色—包括決定哪些其他實體須承擔責任，以及責任歸屬方式。在履行監管職能時，政府須確保能源領域各層級治理的連貫性，涵蓋從國家到地方層級的私營主體（如公用事業、能源效率領域、建築領域）、財政與金融利益相關方，以及各公共部門（如住房、社會福利、衛生）之間的協調。

關鍵在於，基於權利導向的方針，政府必須承諾透過包容性參與程序，釐清具體細節（例如最低能源標準），並制定有效且堅實的行動計畫以解決能源貧困問題。計劃須明確定義時程與各行為者的職責，並識別及動用相關可用資源。國家必須承擔責任，確保此類計劃定期接受（重新）評估、更新與監測。鑑於地方政府在落實能源權方面預期將扮演關鍵角色，可能需要進行能力建設以賦權市鎮、縣市及區域層級。

公共服務與私營部門的透明度與問責制

獲取資訊的權利是能源權的核心要素。民眾與代表者需能便捷取得價格、合約等資料，同時亦須獲取支援方案與機制，藉此實現司法救濟。

在此背景下，利益相關方的透明度與問責制至關重要。為遏止系統性濫用與歧視，須收集並公開斷電、欠費或繳費困難等相關數據。

能源定價機制及產業監管協商過程必須透明且對全民開放。能源政策的核心要素應以事實摘要形式發布，採用所有受眾皆能理解的書面語言。

能源供應商負有積極責任確保資訊獲取與透明度，並根據《聯合國工商企業與人權指導原則》承擔尊重及促進人權的直接責任。此國際框架明確界定相關責任，確保建立權利侵害救濟機制（包括適當申訴管道）（OHCHR，2011年）。問責形式雖可多元，但必須確保獨立監督機制。

展望未來： 推動能源權落實

能源權視角……

- 將**每個人的基本能源需求**置於優先位置。
- **視所有個體**為能源貧困政策的終極「關切對象」：旨在識別並消除**不公正、劣勢與不平等**。
- **強調公共部門及其他主體的職責**，要求建立權力本位的能源貧困治理體系。
- **構建權力框架**，據此公民及其代表可**援引能源權**來要求最基本的能源服務獲取、能源可負擔性、禁止斷供保護、能源平等權或質疑預付費電表的有害性。
- **賦權並促進能源民主**：涵蓋參與權、知情權、司法救濟權及問責機制。
- **推動社會、公民與利益持份者**共同商討應對能源貧困的最佳方案。能源權不僅是一個口號—更是**法律概念與道德使命**：人權屬於所有人，是**社會滿足全民基本需求的決策基石**。

參考文獻

- 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*. ENGAGER 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. Steinfors (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.engager-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* 3:140–148.
- 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.