

2026 年中國「兩會」經濟政策分析

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

2026 年 3 月 4 日至 5 日，中國於北京召開政協第十四屆全國委員會第四次會議與第十四屆全國人民代表大會第四次會議（以下簡稱「兩會」）。每年的全國「兩會」是觀察中國政治、經濟、外交等各項政策走向的重要窗口，今年「兩會」召開之際，中國面臨內部經濟復甦乏力、軍方人事大幅變動等情況，國際上又正值美國和以色列聯手攻打伊朗、美中持續競爭之格局。於此國際政經情勢動盪、國內外經濟充滿不確定性之際，中國「兩會」的召開也備受外界關注。本文將聚焦在經濟層面，從此次「兩會」探究 2026 年中國經濟的發展與挑戰。

貳、中國「兩會」經濟政策重點

根據中國國務院總理李強發表的《政府工作報告》，今年中國的經濟成長目標為 4.5%至 5%，城鎮調查失業率 5.5%左右，居民消費價格漲幅 2%左右，並將透過實施更加積極的財政政策，以及適度寬鬆的貨幣政策，以達到宏觀政策目標，具體措施包括：提高赤字規模達 5.89 兆元人民幣、一般公共預算支出規模首次達到 30 兆元人民幣、發行超長期特別國債 1.3 兆元人民幣、發行特別國債 3,000 億元人民幣、地方政府專項債券 4.4 兆元人民幣等等。¹今年重要的經濟工作茲分述如下：

一、提振消費及保障民生

自 2025 年 12 月召開的中共中央經濟工作會議，以及《政府工

¹ 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

作報告》中，都可以看出今年經濟工作的首要任務仍是強調堅持內需主導，但這一表述較往年顯著升級，釋放出「讓需求端真正動起來」的強烈政策信號。「著力建設強大國內市場」被列為 2026 年年度工作任務之首，然與 2025 年相比，2026 年的《政府工作報告》中更加注重支持提振消費、投資於人與保障民生，同時加大穩就業、穩崗返還、社保補貼及新就業形態人員參保支持。

在提振消費方面，中國政府提出要制定實施城鄉居民增收計畫，促進低收入群體增收、增加居民財產性收入，清理消費領域不合理限制、釋放服務消費潛力，並安排超長期特別國債 2,500 億元人民幣支持消費品以舊換新，設立 1,000 億元人民幣財政金融協同促內需專項資金，組合運用貸款貼息、融資擔保、風險補償等方式，支援擴大內需。擴大個人消費貸款與服務業經營貸款貼息；發展服務消費新場景，並釋放文旅、賽事等消費潛力。在民生保障方面，《政府工作報告》中提出要更大力度保障和改善民生，加大各類政策對就業的支持力度，強化基本醫療衛生服務、再提高城鄉居民基礎養老金月最低標準 20 元人民幣、健全養老服務、完善生育保險制度與托幼服務等等。²

二、科技創新與產業轉型升級

在美中科技持續競爭的格局下，科技自主創新成為中國政府的重要目標。《政府工作報告》提出「加快高水平科技自立自強」，強調加強原始創新、關鍵核心技術攻關、提高基礎研究投入比重、統籌國家戰略科技力量，以及推動科技成果轉化與科技金融支持，推動科技創新和產業創新融合。

其次，根據《政府工作報告》，2026 年中國的產業政策施政重

² 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

點高度聚焦於建構以「新質生產力」為核心的現代化產業體系，要把經濟著力點放在實體經濟上，重點包括：安排 2,000 億元人民幣超長期特別國債資金支持大規模設備更新，推動傳統產業技術改革與數智化轉型；培育集成電路、航空航天、生物醫藥、低空經濟等新興支柱產業；布局未來能源、量子科技、具身智能（Embodied Intelligence）、腦機接口（Brain-Computer Interface, BCI）、6G 等未來產業；深化「人工智慧+」、打造智能經濟新型態。³其中，「打造智能經濟新型態」首次在《政府工作報告》中提出，反映出人工智慧技術的產業應用將是接下來中國經濟發展的重點。結合科技創新與產業升級，可以看出，在推動科技自主的目標下，中國將從以往的產業補貼轉向構建全產業鏈，致力於提升產業鏈供應鏈的韌性和安全。

參、「兩會」後中國經濟的發展與挑戰

一、如何提升居民收入成為經濟穩增長的關鍵

中國政府在《政府工作報告》中將內需主導作為今年經濟工作的首要任務，並將「提振消費專項行動、城鄉居民增收計畫」置於任務框架中，顯見中國政府認為需求不足、消費偏弱與對未來預期不穩仍是當前制約經濟復甦的重要因素；另一方面，保障民生與完善社保體系亦是擴大消費的關鍵，故 2026 年的民生政策，如增加教育與醫療投入、提高居民醫療保險補助、提高基礎養老金、發展普惠養老與托育、支持銀髮經濟等等，不僅是社會穩定工具，同時具有經濟功能與治理功能。

在提振消費方面，2026 年的「兩新」（設備更新、消費品以舊換新）政策擴大補貼範圍，涵蓋汽車、家電、3C 數位產品、智能家

³ 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

居及智慧眼鏡等。中國政府並提前下達 625 億元人民幣超長期特別國債，著重一級能效家電與綠色智能產品，精準對接市場需求，從數據來看，2026 年 1 至 2 月社會消費品零售總額比 2025 年同期增長 2.8%，消費支出主要集中在消費電子和智能設備領域，可穿戴設備在主要平台上的銷售大幅增長，包括智能眼鏡比 2025 年同期成長 47.3%，具身智能機器人比 2025 年同期成長 32.7%。⁴然而，由於 2026 年 1 至 2 月適逢中國春節，加上今年春節假期為紀錄以來最長的中國農曆新年假期，讓 2026 年 1 至 2 月的旅遊、零售、餐飲等領域均創下新高，也就是說，在政策補貼以及春節長假的雙重因素影響下，帶動中國今年前兩個月的消費增長，未來政策效果能否持續將有待觀察。

從居民收入來看，自 2023 年以來，中國全國居民人均可支配收入的增長持續下滑，根據中國國家統計局數據顯示，2023 年中國全國居民人均可支配收入比 2022 年增長 6.1%，2024 年全國居民人均可支配收入的增長速度則降至 5.1%，2025 年的增長速度再進一步降至 5%；⁵若按季資料來看，2025 年第一季至第四季的全國居民人均可支配收入的增長速度分別為 5.6%、5.4%、5.2%、5%，呈現逐季下降的趨勢，其中，居民人均可支配收入工資性收入及財產淨收入的增長也都呈現逐季下滑的態勢。⁶此均顯示隨著中國經濟下滑，民眾可能面臨被減薪或失業的風險，致使收入減少，故必須降低消費、提高預防性儲蓄。因此，除了刺激消費政策之外，當前中國政府已經明確意識到，唯有提升民眾收入、穩定就業、完善社會保障，才有可能恢復民眾信心、降低預期性儲蓄、增加消費，最終達到擴大內

⁴ 〈2026 年 1-2 月份社會消費品零售總額增長 2.8%〉，《國家統計局》，2026 年 3 月 16 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202603/t20260316_1962786.html。

⁵ 〈中華人民共和國 2025 年國民經濟和社會發展統計公報〉，《國家統計局》，2026 年 2 月 28 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html。

⁶ 〈國家數據〉，《國家統計局》，2026 年，<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/quarterData>。

需以帶動經濟成長的目標。

問題在於，當前《政府工作報告》中仍只看到「安排 2,500 億元超長期特別國債支持消費品以舊換新」、「設立 1,000 億元財政金融協同促內需專項資金」等內容，在發改委、財政部、商務部、人民銀行及證監會聯合舉行的經濟主題記者會也未說明具體政策。因此，對於中國政府究竟要如何制定實施城鄉居民增收計畫、如何在低收入群體增收、增加居民財產性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出務實舉措，仍有待持續觀察。此外，在保障民生方面，醫療衛生、養老、托育等社保領域還需要地方政府財政支援，在當前中國各地方政府多面臨財政困難的情況下，地方政府是否能夠配合中央政策實屬一大問題，而這也將成為中國政府是否能夠恢復民眾信心、擴大消費的關鍵。

二、房地產市場持續不景氣將制約擴大內需與保障民生目標

世界銀行在 2025 年 12 月發布的報告指出，中國消費復甦偏弱與勞動力市場疲弱、房地產市場疲軟及房地產價格下跌相關，⁷國際貨幣基金（IMF）也把房地產市場疲軟、信貸需求偏弱、消費信心低迷列為拖累內需的核心因素。⁸顯見房地產市場景氣好壞對於中國經濟發展影響甚大。這是因為中國居民的財產配置中，持有房地產是大多數民眾的優先選擇，居民家庭住房資產佔總資產超過 50%，因此當房價上漲時，擁有房地產的民眾受惠資產價值上升，消費信心也會隨之上升，消費動能增加；但當房價下跌時，將導致居民資產大幅縮水，帶來資產負債表衰退風險，消費信心及消費動能也會隨之減弱。

⁷ 〈中國經濟簡報：深入推進改革，提振經濟前景〉，《世界銀行》，2025 年 12 月，<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bde7a629d7a879b27a9f1a76263196e2-0070012025/original/CEU-December-2025-CN.pdf>。

⁸ 〈世界經濟展望：全球經濟變化不定，未來前景依然黯淡〉，《國際貨幣基金組織》，2025 年 10 月，<https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2025/october/chinese/text.pdf>。

根據中國國家統計局數據顯示，2026 年 1 至 2 月房地產開發投資比 2025 年同期下降 11.1%；新建商品房銷售面積比 2025 年同期下降 13.5%，降幅比 2025 年全年擴大 4.8 個百分點，其中住宅銷售面積下降 15.9%；新建商品房銷售額比 2025 年同期下降 20.2%，降幅擴大 7.6 個百分點，其中住宅銷售額下降 21.8%。⁹在房地產開發、銷售均持續下跌、房地產市場持續不景氣的情況下，民眾將因為資產縮水而持續減少消費。儘管中國政府在今年的《政府工作報告》中明確提出，今年政策重點之一是「著力穩定房地產市場」，並提出具體配套措施，包括因城施策控增量、去庫存、探索多渠道盤活存量商品房、鼓勵地方政府收購存量商品房用於保障性住房、進一步推動住房公積金制度改革等等，但從過去幾年中國政府推出的房地產相關政策來看，當前中國政府對於房地產行業的首要任務仍是以防範風險為主，即使房地產行業對於中國經濟發展甚為重要，中國政府仍未實施房市刺激政策，這也就導致民眾對於房價恢復更缺乏信心，進而抑制消費。

此外，近幾年因為房地產市場不景氣導致地方政府土地出讓金銳減，致使地方政府財政收入大幅減少，但地方政府作為教育、醫療、社保、基層公共服務與民生支出的主要執行層級，又需要大量資金以配合中央政策。由於目前中國多數地方政府正面臨財政赤字問題，高度仰賴中央財政轉移支付，於此情況下，地方政府落實中央政策目標的能力將大打折扣，故可以預見，儘管中國政府提出提振消費、保障民生等相關政策，但地方政府礙於財政能力恐難以完全配合。

⁹ 〈2026 年 1-2 月份全國房地產市場基本情況〉，《國家統計局》，2026 年 3 月 16 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202603/t20260316_1962785.html。

三、科技創新與產業轉型升級仍是政策核心

儘管在《政府工作報告》中，今年的經濟工作首要任務是提振消費、擴大內需，但根據中國財政部公布的《政府預算草案報告》來看，2026 年中央本級支出為 4.54 兆元人民幣，增速 5.5%，而中央本級科學技術支出增長 10%，為增長最高的項目。這反映出在當前美中科技競爭激烈的情況下，國家能力建設、科技自主可控與安全韌性仍被置於高度優先位置，中國政府將持續傾注資源在高科技與關鍵技術領域，以避免「卡脖子」問題，並持續透過舉國力量，致力於建構可以獨立於美國主導體系運作的經濟與技術生態系統。

再者，根據《政府工作報告》可以發現，中國政府要把發展「新質生產力」作為產業升級主線，意圖以科技創新和高端製造作為新的經濟增長引擎。也就是說，面對當前經濟結構調整、缺乏新增長動力的問題，中國政府有意透過投資高科技產業，把高科技產業作為帶動經濟成長、驅動產業結構轉型的動力。只是，相較於傳統製造業或是房地產業，高科技產業能夠帶來的就業機會、產業上下游外溢效果都較為有限，因此，在經濟產業結構調整之際，中國經濟恐仍面臨缺乏經濟成長動能的問題。

肆、結語

整體而言，從今年中國「兩會」的《政府工作報告》可以看出，中國政府認為當前中國經濟正同時面臨外部競爭加劇、技術封鎖風險、經濟動能疲弱與國內產業轉型等壓力，因此，經濟政策不能僅靠消費刺激支撐，必須同步透過科技、產業體系建設，打造更具自主性與韌性的增長模式。面對美國持續緊縮的科技制裁，中國自「十四五規劃」和「2035 遠景目標綱要」即把科技創新驅動、加快發展現代產業體系作為重點，強調安全發展，目標是建立一個能

夠抵禦美國「卡脖子」風險的完整國內技術生態系統。從今年「兩會」的《政府工作報告》來看，中國的經濟政策仍是在統籌安全與發展的框架下，以提升消費、保障民生作為經濟發展與社會穩定的政策主軸，科技自主與產業轉型升級作為應對科技競爭及經濟結構調整的政策核心，但倘若中國政府無法提出具體措施解決地方財政困難、結構轉型之際的成長動力真空等問題，恐仍難以達成穩預期、擴內需、穩增長的目標。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。

Analysis of Economic Policies at China's 2026 “Two Sessions”

Ya-Ling Lin

Division of National Security Research

Abstract

Amid heightened uncertainty in the global political and economic environment and a sluggish domestic recovery, China's economic priorities for 2026 focus on three main areas: expanding domestic demand, developing “new quality productive forces,” and advancing indigenous technological innovation. At the same time, the government emphasizes safeguarding people's livelihoods to help unlock household consumption potential. However, with the real estate market remaining depressed—undermining public confidence—and local governments facing fiscal strain, how the Chinese government can raise household incomes, boost consumers' willingness to spend, and restore expectations will be crucial to stimulating consumption and stabilizing economic growth.

Keywords: “Two Sessions”, Real estate market, Government work report, Technological innovation, Consumption