

2026 年中國「兩會」 社會政策的延續與變遷

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年 3 月上旬，中國全國人大及全國政協第十四屆四次會議（以下簡稱「兩會」）接連落幕，相較於去年，本次「兩會」除年度《政府工作報告》、預算執行與規劃報告及國民經濟和社會發展計劃（以下簡稱《國民經社計畫》）外，會上亦正式通過《中國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要》（以下簡稱「十五五規劃」），將決定中國今（2026）年至 2030 年的經濟社會發展方向。可以預期本年度的「兩會」發布的重要文件，以及中共黨政高層於會議期間的言論，可能都會反映中國政府對於未來五年的規劃與願景，相關內容值得我們密切關注。

而在其中，可以觀察到《政府工作報告》中社會相關政策出現明顯的轉變，最值得注意的三個變化即在於：（一）民生保障政策在 2026 年的政府工作位階被拉高；（二）教育在民生政策中的角色更加突出；（三）統籌「防風險」與「促發展」成為維護國家安全與社會穩定的首要任務。故下文以本年度中國發布《政府工作報告》為主，解析中國政府社會政策的延續與變遷。

貳、年度政府工作任務優先順序的調整與變動

首先，比較近二年的《政府工作報告》明列的十項年度工作任務，除任務次序有更動調整外（請參見表 2-1），更可以觀察到中國政府對過往工作目標進行拆分與整併，以下分述之。

表 2-1、近二年政府工作任務排序

次序	2026 年	2025 年
一	著力建設強大國內市場。	大力提振消費、提高投資效益，全方位擴大國內需求。
二	加緊培育壯大新動能。	因地制宜發展新質生產力，加快建設現代化產業體系。
三	加快高水平科技自立自強。	深入實施科教興國戰略，提升國家創新體系整體效能。
四	持續深化重點領域改革。	推動標誌性改革舉措加快落地，更好發揮經濟體制改革牽引作用。
五	進一步擴大高水平對外開放。	擴大高水平對外開放，積極穩外貿穩外資。
六	紮實推進鄉村全面振興。	有效防範化解重點領域風險，牢牢守住不發生系統性風險底線。
七	推動新型城鎮化和區域協調發展。	著力抓好「三農」工作，深入推進鄉村全面振興。
八	更大力度保障和改善民生。	推進新型城鎮化和區域協調發展，進一步優化發展空間格局。
九	加快推動全面綠色轉型。	協同推進降碳減污擴綠增長，加快經濟社會發展全面綠色轉型。
十	加強重點領域風險防範化解和安全管理建設。	加大保障和改善民生力度，提升社會治理效能。

資料來源：〈兩會授權發布 | 政府工作報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.news.cn/politics/20260313/9e24773bf14649f59afe2d62550e48ce/c.html>；〈兩會授權發布 | 政府工作報告〉，《新華網》，2025 年 3 月 12 日，<http://www.news.cn/20250312/118dc0c76109410c962cf76a3ec1ff3e/c.html>。

第一，就排序前五的政府工作任務而言，2025 年至 2026 年間，提振內需、開拓經濟新動能、科技自主、經濟體制改革與對外開放等是中國政府關切的五大政策焦點，此五項工作任務排序在這兩年間甚至沒有出現變化，僅政策範圍有所調整（尤其是教育部分，將在下一節詳細說明）。然而，不容忽視的是，2025 年 12 月底由中國人民銀行發布的「一次性信用修復政策」，¹已被納入位列第

¹ 〈促經濟 中國央行推「一次性信用修復」政策〉，《中央社》，2025 年 12 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202512220123.aspx>；〈中國人民銀行關於實施一次性信用修復政策有關安排的通知〉，《中國人民銀行》，2025 年 12 月 22 日，<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025122116371667030/index.html>；〈《中國人民銀行關於實施一次性信用修復政策有關安排的通知》政策問答〉，《中國人民銀行》，2025

一的政府工作任務中，成為中國政府「促消費」、帶動內需的重要政策工具。且此項政策無需人民主動申請、提交相關還款資料或繳交費用，而是由銀行端主動認可與處理，為中國政府在刺激經濟的一項創新作為，試圖藉恢復個人信用改善民眾的消費與投資意願，也欲調整過往「一處失信，處處受限」等過於「一刀切」的懲戒措施。

第二，民生議題的重要性首次在年度政府工作任務排序超前於環境保護議題。²繼2014年《政府工作報告》首次將生態環境列為單獨章節以來，³2016年開始中國政府一直將綠色發展、生態環境保護、污染防治、低碳治理等環保政策列於民生保障與改善政策之前，⁴顯示中國政府過往對於前者的重視度較高。然而，本年度卻首次將民生政策置於環保政策前，或反映出民生問題的嚴峻情況已超越環保問題，而成為中國政府必須優先處理的任務目標。除「穩就業」政策之外，隨著中國人口結構變化，生育率的低迷與高齡化的比例逐年上升，「一老一小」相關政策也成為中國政府民生政策近年的關注焦點。

第三，社會相關政策在政府工作任務的拆分與整併。其一，原2025年位於第五項任務的「防風險」議題（即「五、有效防範化解重點領域風險，牢牢守住不發生系統性風險底線」），在2026年已與原第十項的社會治理共同被整合到「國家安全能力建設」的框架中（即「十、加強重點領域風險防範化解和安全能力建設」）；其二，

年 12 月 22 日，
<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025122116421625696/index.html>。

² 此種「民生先於環保」的次序調整也可以在「十五五規劃」與本年度的「國民經濟和社會發展計畫草案」中觀察到。

³ 〈梳理五年來政府工作報告，看生態環保「亮點」〉，《中國環境》，2022年3月7日，http://hbj.wuhan.gov.cn/hjxw/202203/t20220307_1933865.html；〈2014年《政府工作報告》全文〉，《中國發展門戶網》，2014年3月15日，http://cn.chinagate.cn/news/2014-03/15/content_31797988_6.htm。

⁴ 2015年（「十二五」收官之年）與2020年（「十三五」收官之年，且受新冠疫情影响該年度「兩會」延至五月召開）並未明確羅列該年度的政府工作任務。

原與社會治理政策一同並列於第十項的民生保障政策（即「十、加大保障和改善民生力度，提升社會治理效能」），在 2026 年的政府工作任務中單獨成章並調升至第八項（即「八、更大力度保障和改善民生」）。下文將進一步從《政府工作報告》社會相關政策內容的延續與變遷，說明前述年度政府工作任務變化與調整背後可能的政策意涵。

參、「兩會」社會政策的變與不變

一、社會政策的延續

檢視《政府工作報告》社會政策相關內容，可以發現 2026 年《政府工作報告》民生段落仍延續過往「就業是最大的民生」、「就業是民生之本」等論述，⁵「穩就業」亦仍維持在「四穩」首位，這反映出就業問題仍是中國政府亟欲改善的頭號社會民生問題。而從本年度《國民經社計畫》可以看到，實際政策不僅包含已開展多年的財政補貼相關措施（如「穩崗返還」、社保補貼、專項貸款等），更欲「推動財政、貨幣、投資、消費、產業、區域等政策與就業政策協調聯動」，⁶透過更全面的配套措施改善就業率低迷的情況。

其次，社會福利補貼仍維持往年小幅度的調升。在經濟成長預期轉趨保守的情況下，中國政府維持追求「普惠」、「兜底」為主的公共服務與社會福利均等化策略，因此，諸如居民醫保人均財政補助標準提高 24 元（人民幣，下同）、城鄉居民基礎養老金月最低標準再提高 20 元等皆反映這樣的思維（2025 年此二項社福補助金額分別提高 30 元與 20 元），但此些調整仍引來諸多媒體如《紐約時報》、《英國廣播公司》、《第一財經》，甚至中國學者與人大代表的批評，

⁵ 〈總書記的關切 | 就業是最大的民生〉，《南方新聞網》，2026 年 3 月 16 日，<https://www.nfnews.com/content/J3WY5ll4oz.html>。

⁶ 〈兩會授權發佈 | 關於 2025 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2026 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 14 日，<https://www.news.cn/politics/20260314/8a1a2abb34a34da195c86ee6fdf2e8c7/c.html>。

⁷反對意見多認為城鄉社福補助標準仍存在巨大鴻溝（平均約相差十二倍），而逐年的微幅調升也無法真正為農民「兜底」，可能形成中國政府「共同富裕」願景與民眾真實感受的落差。

二、社會政策的變遷

而在社會政策的變化上，最明顯的一點即在於，民生保障政策在 2026 年的政府工作任務的位階被拉高，且與社會治理政策有所區隔。如前所述，本文認為，民生任務排序的提前，除反映民生問題的嚴峻程度，環保議題的相對後移也表示不同政策議題的優先順序正在被重新排列。更甚者，民生政策與社會治理拆分顯示中國黨政分工與治理架構的再調整，亦即，隨著 2023 年中共中央社會工作部正式成立以來，社會治理體系與政策邊界明顯已逐漸確立，而從《十五五規劃》的章節安排更可以明確看出目前中國政府社會治理相關政策的範圍，即基層治理、新興領域（新經濟組織、新社會組織與新就業群體）黨建工作與人民內部矛盾化解等。⁸

其次，教育不再僅作為國家「科教興國」戰略的附庸，而是在民生政策中扮演重要角色。過往《政府工作報告》多凸顯教育為國家產業政策服務的角色，因此相關政策論述往往著重在教育改革如何更能與國家發展需求相呼應，如 2025 年即強調「要緊緊圍繞國家需求和群眾關切推進教育改革發展，加快從教育大國向教育強國邁進」。⁹然而，在今年度的《政府工作報告》中，科技自主段落雖仍

⁷ 〈給農民漲養老金，力度可以再大點〉，《第一財經》，2026 年 3 月 7 日，https://mp.weixin.qq.com/s/vgyIxEsImZJCwuxoFEbww?utm_source=substack&utm_medium=email；王月眉，〈每月提高 20 元，中國農民養老金增幅微薄凸顯經濟不平等〉，《紐約時報中文網》，2026 年 3 月 13 日，<https://cn.nytimes.com/china/20260313/china-pensions-inequality-farmers/zh-hant/>；〈「對農民有點兒太虧了」：20 元人民幣何以引爆中國養老金的討論〉，《BBC 中文網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c1mj1dm4px7o/trad>；〈中國學者：盡快大幅提高農村養老金 作歷史性補償〉，《經濟日報》，2026 年 3 月 18 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/9388106>。

⁸ 〈兩會授權發布 | 中華人民共和國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要〉，《新華網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.news.cn/politics/20260313/085af5de5a4b4268aa7d87d90817df2f/c.html>。

⁹ 〈兩會授權發布 | 政府工作報告〉，《新華網》，2025 年 3 月 12 日，

指出教育科技人才發展協調機制之於國家戰略人才培養的重要性，但部分教育政策論述則已被挪移到民生政策段落，並以「推動教育公平與質量提升」為標題，強調教育資源分配與公共服務供給的民生政策特性，這也再次反映出本年度中國政府重新調整不同領域政策邊界的整體思維。

最後，一個更不容忽略的變化在於，統籌「防風險」與「促發展」成為維護國家安全與社會穩定的重要任務。相較於往年《政府工作報告》會將風險管控與防範獨立於單一政府工作任務，本年度將房地產產業、地方債務與地方中小金融機構融資等三大可能牽動中國經濟社會穩定的風險領域，與社會治理政策一同整合到國家安全體系之下，並更重視能夠解決前述風險領域問題的「安全能力建設」。因此，儘管「防風險」在今年的政府工作任務順序中被往後移，但並不意味著中國政府認為當前這些風險問題已不再重要，從「防風險」整合到國家安全體系之下來看，或顯示中國政府認為風險問題可能會對國家安全產生影響，同時也凸顯出，「二十大」後中國政府「國安化」各領域議題的趨勢，已進一步延伸到更具體的政策框架，後續或將出現更明確的監測預警、跨部門協同與應變能力的制度安排。

肆、結語

總結全文，可以觀察到 2026 年《政府工作報告》社會政策呈現出延續與變遷二大特徵。首先在延續上，就業仍是無法忽視民生難題，且隨著產業轉型升級、強化 AI 應用等的發展趨勢，可能對就業人口形成潛在衝擊；¹⁰而社福補助延續微幅調升的漸進改革路徑，與人民預期的可能落差，也是後續可持續觀察的重點。其次在變遷

<http://www.news.cn/20250312/118dc0c76109410c962cf76a3ec1ff3e/c.html>。

¹⁰ 如 2026 年《國民經社發展計畫》提及要「健全常態化就業監測預警機制，加強人工智慧發展對就業影響的評估和應對」。

上，本年度《政府工作報告》不僅重新梳理不同領域的政策邊界，將民生政策與社會治理拆分，更將風險管控明確與「國家安全能力建設」相結合。同時，也可觀察到教育的雙重功能，一方面作為國家競爭力的人才供給政策工具，另一方面則被視為民生政策中穩預期與公共服務均等化的重要組成部分。

本文作者鄧巧琳為政治大學東亞研究所博士候選人，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員，主要研究領域為中國國家社會關係、社會科學統計方法、比較政治、兩岸關係。

“Two Sessions” of 2026: Continuities and Changes in China’s Social Policies

Ciao-Lin Deng

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

After what Xi Jinping called an extraordinary 2025, China faces significant challenges in 2026. The Government Work Report highlights persistent employment issues and only modest growth in social welfare subsidies. However, three notable changes have emerged: (1) Livelihood policies have been given higher priority and are now distinct from social governance policies; (2) Education’s role within livelihood policies has been strengthened; (3) Balancing risk prevention with development promotion is now the main focus for ensuring national security and social stability.

Keywords: “Two-Sessions”, Government Work Report, Social Welfare, Risk and Development