



冠域商業及經濟研究中心

ACE Centre for Business and Economic Research

長者勞動人口參與率急升的迷思



作者：

關焯照

研究簡報

長者勞動人口參與率急升的迷思*

關焯照

冠域商業及經濟研究中心主任

Andy Cheuk-chiu Kwan

Director of ACE Centre for Business and Economic Research

2018 年 6 月

*我們多謝實習生李永澤對這項研究的參與及數據分析。

On the Rapid Increase in the Participation Rate of the Elderly Labor Force

Summary

According to the latest population projections released by the Census and Statistics Department last year, Hong Kong's labour supply will reach a plateau in 2019 to 2022 at 3.67 million then gradually decelerate to 3.51 million. As labour is one of the important factors of production, the shrinking labour force spells trouble ahead for the Hong Kong economy. However, after a careful inspection of the recent trend of the participation rate of workers aged 65 or above, it is observed that the supply of elderly persons in the labour market has risen rapidly since 2011. This phenomenon seems to exert a positive effect on the total labour supply in terms of delaying the problem of a shrinking labour force to occur in the next few years.

The main objective of this research note is to examine the likely factors which may cause the supply of elderly workers to rise. Interestingly enough, it is found that the implementation of the legal minimum wage

law in 2011 is the key factor that has motivated more elderly workers to stay in the labour force. Our predictions also indicate that Hong Kong's labour force will not reach a plateau in 2019 to 2022. Surprisingly, the problem of a shrinking labour force will happen much later than the government's projections.

1. 引言

全球人口最長壽的地方原來是香港。

根據日本厚生勞動省的一份人口報告，香港已連續兩年位列最長預期壽命地區排名榜的首位，而一向被公認為最長壽的國家日本亦只能夠屈居第二位。誠然，華人社會視長壽為長者的福氣，但從中長期經濟發展及公共財政可持續性兩方面來看，由長壽所帶來的種種社會問題，絕對可以成為任何政府的噩夢。

「長遠財政計劃工作小組」在 2014 年曾公佈研究報告，指出香港人口老化令勞動人口預計會在 2018 年到達高峰，隨後持續下跌至 2030 年代初期才穩定下來。在勞動人口減少的影響下，香港中長期的經濟增長將會減慢。同時，人口老化也會令公共開支大增，最終拖累公共財政的穩定性和可持續性。

2. 長者勞動人口參與率

政府統計處在上年 9 月公佈最新的勞動人口推算結果，發現香港勞動人口見頂的時間將會略為延遲，由原先的 2018 年推遲至 2019-2022 年期間。然而，筆者發現政府統計處在推算長者 (65 歲或以上) 勞動人口參與率時卻採用一個非常溫和的上升趨勢，例如在 2016-2022 年期間，這個年齡組別的勞動人口參與率是假設每年上升 0.2%，遠遠低於過去 7 年 (2011-2017 年) 的每年平均升幅 0.8%。此外，圖一和圖二清楚顯示長者勞動人口參與率的走勢明顯出現轉勢，由一個已橫行 10 多年的走勢轉為一個強勁的上升趨勢，反映近年長者留在勞工市場繼續工作的數量顯著增加。從勞工供應角度來分析，長者勞動人口參與率飆升有可能將香港勞動人口見頂的時間推遲或令整體勞動人口減少的數量大幅收窄。一旦以上情況出現，未來香港經濟增長和公共財政壓力將會有所改善。

不少西方先進國家的長者勞動人口參與率早已出現持續上升的現象，例子有美國、加拿大、澳洲、新西蘭、瑞典等 (圖三)。勞工經濟學文獻指出，長者勞動人口參與率會隨著人口教育質素改善和預期

壽命增加而逐漸上升，所以長者選擇延遲退休和繼續工作亦是預料之內的事。

然而，幾個亞洲先進經濟體系，包括日本、南韓、新加坡及香港，長者勞動人口參與率卻出現不同的走勢。在這幾個先進經濟體系中，韓國的長者勞動人口參與率是最高的。在 1997-2016 年期間，韓國的長者勞動人口參與率一直處於 28% 至 32% 水平（圖四）。新加坡則在 2011 年超越日本，成為這四個先進經濟體中長者勞動人口參與率第二高的地方，顯示近年新加坡政府積極鼓勵長者就業的政策是成功的。至於香港的長者勞動人口參與率是四個地方中最低的，單以韓國（31.5%）在 2016 年已高出香港（9.9%）超過兩倍，反映兩地長者勞動力的差距是相當大。

3. 本地長者勞動人口參與率上升的原因

香港長者勞動人口參與率自 2010 年後便開始飆升，這現象是值得研究的，特別是香港已進入快速人口老化階段，勞動人口萎縮必會出現。但最近七年多的長者勞動人口明顯上升，對本地勞動市場卻變成及時雨，幫助紓緩香港整體勞動力緊張的狀況。政府亦可在未來幾年，盡快制訂有效的勞工政策來刺激勞工增長，以維持香港的競爭力。

長者勞動人口突然顯著上升肯定是事出有因，但最重要的問題是為甚麼本地長者勞動人口參與率要待至 2011 年才開始明顯攀升呢？這現象又是否表示勞工經濟學所提倡的改善教育程度和預期壽命延長會對長者勞動人口增長帶來正面影響？要解答以上兩個問題，最好的方法是首先查看過去幾次人口普查的結果，從中分析長者的教育程度和預期壽命在此段期間有何變化。

(a) 教育程度

圖五是最近五次人口普查（1996 年，2001 年，2006 年，2011 年和 2016 年）的長者教育程度。圖中可見，長者的教育程度隨着時間

不斷改善，例如擁有中學或以上程度的長者由 1996 年的 16% 持續上升至 2016 年的 39.6%。然而，長者勞動人口參與率在 1996 至 2011 年期間卻是處於 5% 至 6% 水平，保持一段長時間的橫行形態，這情況似乎表示本地長者的教育水平持續改善並不是近年長者勞動人口參與率上升的主要原因。

(b) 預期壽命

香港人的預期壽命不斷增加是一個事實，例如本地女性長者及男性長者的預期壽命在 1996 至 2016 年期間增加了 4.7 年（圖六），即是每五年平均上升約 1.18 歲。這是否一個凌厲的升幅？答案是見仁見智。但更重要的是女性長者的預期壽命在 2011-2016 年期間只是增加了 0.6 歲（由 2011 年的 86.7 歲上升至 2016 年的 87.3 歲），增長速度已較以往放緩，而同期的女性長者勞動人口參與率卻出現了有紀錄以來最大的升幅，由 2011 年的 2.2% 上升至 2016 年的 5.8%。相反，在 1996 年至 2011 年的 15 年期間，這比率卻出現輕微下跌，反映預期壽命持續增長並未為本地長者勞工帶來顯著的影響。

(c) 經濟週期

長者勞動人口參與率對本地經濟週期變化的敏感度是頗低的，例如在 1982-2000 年初期，其參與率持續下降，儘管香港經濟在這期間多處於擴張期（圖七）。隨後幾年，長者勞動人口參與率則在 5% 至 6% 區間橫行，直至 2011 年開始才從低位反彈。在今年 4 月，這個比率更回升至 11.7%，較反彈前的低位 5.7% 高出超過一倍。

(d) 法定退休年齡

不少先進經濟體，包括澳洲、加拿大、新西蘭和新加坡等，為解決勞動力減弱和公共財政的可持續性，將法定退休年齡不斷延遲。從增加長者勞動人口參與率來看，這政策是頗成功的。雖然香港政府已在 2015 年延長新入職員工的退休年齡，以推動善用和釋放勞動力，但始終缺乏法定退休年齡，難以令大部分的私人市場僱主將員工的退休年齡延遲。因此，政府鼓勵僱用長者勞工的措施的效力是相當有限的。不過，細心研究近年勞動市場的變化，不難發現長者勞動人口參與率上升的主要原因原來是與政府推行法定最低工資有關，當政府政策為長者勞工創造誘因，部份較年長的勞工選擇繼續工作也是合理的。

4. 法定最低工資對長者勞動力的影響

經濟學者擔憂最低工資會加重中小企的營運成本，中小企可能會採取工序自動化來取代部份勞工、轉移生產基地、裁員等措施來控制成本，最終拖累勞動市場的就業狀況。但自從政府在 2011 年 5 月實施法定最低工資後，失業率卻沒有如預期般上升，反而是長者勞工供應增加速度突然加快，驅使長者勞動人口參與率顯著上升。

從圖二可見，長者勞工供應量在 1991 至 2011 年長期處於 4 至 5 萬人，但在 2012 年第 1 季卻已升至超過 6 萬人，其後幾年更持續上升，這情況是否代表 2011 年推出的法定最低工資對長者勞工供應產生正面影響？答案其實是與經濟學所提倡的「空間與收入的選擇」(choice between leisure and income)有關的；當工資對長者變得吸引時，這會轉化為長者延長退休和再次進入勞動市場的誘因，最終成為推動長者勞工供應持續增加的主要因素。

表一是 8 個主要行業的每月平均薪金。在未有法定最低工資前(2010 年第 4 季)，4 個行業，包括製造業、住宿及膳食服務活動、地產租賃及保養管理，和專業及商業服務，其平均月薪均少於 1 萬元。然而，

當引入法定最低工資後，這 4 個行業的薪金按年上升 9.4%或以上（2011 年第 4 季）。假若與 2017 年第 4 季作為比較，這段期間的升幅更亮麗，最低的升幅也高達 46.1%，反映法定最低工資有助提升工資水平。

如果聚焦於最低薪金的其中兩個職業，清潔及保安，其工資走勢與以上 8 個行業類似，在引入法定最低工資的首年已明顯上升，隨後幾年也有相當大的工資升幅（表二），這結果支持法定最低工資能夠改善較低收入的勞工階層（包括長者勞工）。

以上分析支持政府引入法定最低工資。根據《香港 2016 中期人口統計 - 主題性報告：長者》，低工資行業例如製造業和住宿及膳食服務活動行業的長者就業人數由 2011 年的 3,978 人和 3,763 人分別上升至 2016 年的 8,097 人和 8,141 人，升幅均超過一倍。這現象明顯反映在法定最低工資推動工資上升的情況下，更多年長的勞工選擇繼續工作。

5. 勞動人口推算

過去 7 年，長者勞動人口參與率平均每年上升 0.8%，遠較政府統計處的推算為高，這情況是值得小心研究的，因為當政府的推算持續低估現況時，最終會拖累整體勞動人口推算的準確性，對政府制定中長期經濟和民生的政策來說，肯定會造成負面影響。

為了清楚瞭解問題的嚴重性，最直接的方法是假設長者勞動人口參與率繼續維持過去幾年的上升幅度，但當達至一定水平時便會停止上升（即是封頂）。這個設計可以透過採用不同的長者勞動人口參與率來推算未來勞動人口的變化，從而審視政府統計處的推算是否出現問題。

在我們的推算實驗，長者勞動人口參與率的上升幅度分別假設為 0.6%和 0.8%（即是過去幾年的趨勢），但當這個參與率攀升至 22%後便會維持在這水平不變（即是假設較 2017 年的水平增加了一倍）。我們採用較現在低的上升幅度 0.6%是考慮法定最低工資鼓勵長者工作的影響可能會慢慢地轉弱，因此這個較保守的假設可以比較不同的情境，從而瞭解多些未來香港勞動人口的趨勢變化。另外，我們也考慮到法定最低工資是可以影響年長勞工，所以在年齡組別 60 至 64

歲的勞動人口參與比率上也略為向上調 0.2%，以推算整體本地勞動人口的走勢。

情境一：長者勞動人口參與率的增加幅度分別是 0.6%和 0.8%。

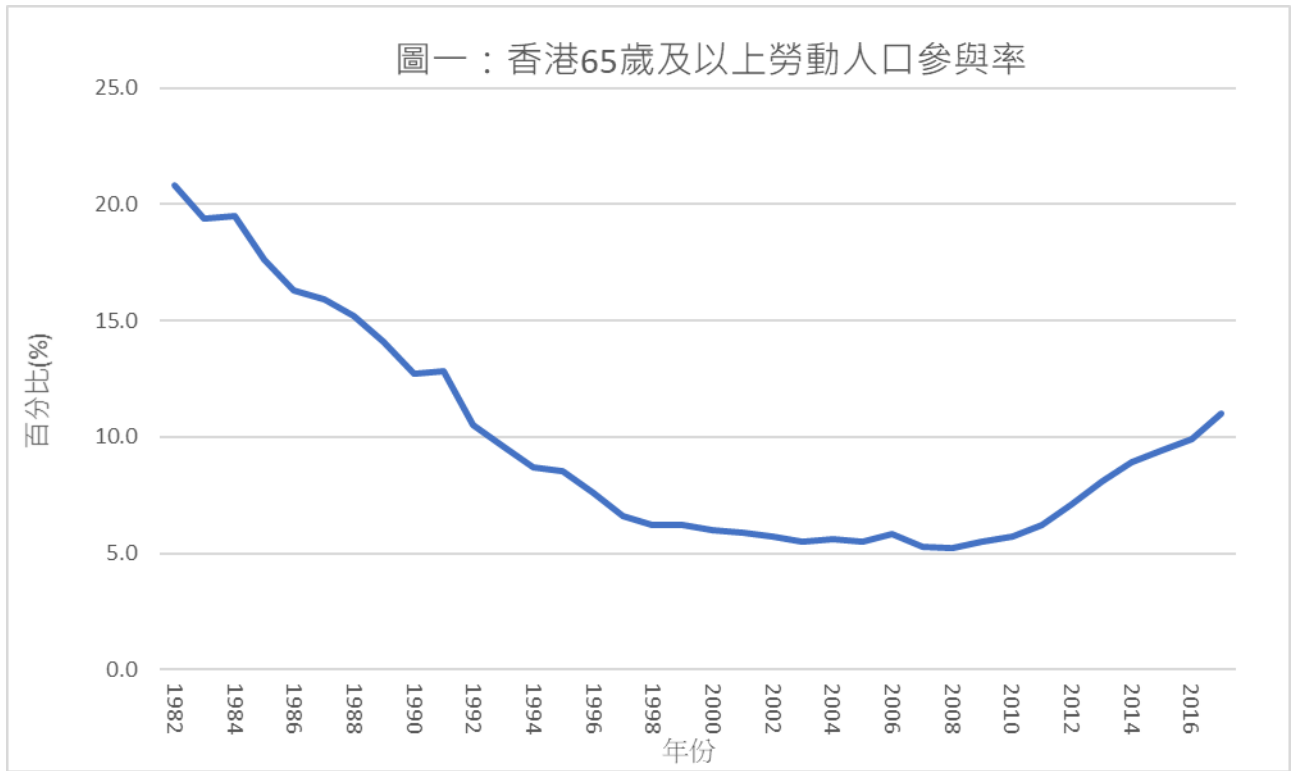
假設長者勞動人口參與率的升幅是每年 0.8%，整體勞動人口在 2019-2030 年期間是處於大約 370 萬人（圖八），之後便開始上升至 2039 年的 380.07 萬人才見頂。至於政府統計處的推算則是勞動人口在 2019 至 2022 年見頂後逐年下降，直至 2030 年才出現短暫見底，不過在 2038 年又再次下滑。當長者勞動人口參與率略為下調至 0.6%，我們發現見頂年份仍然是 2039 年（圖九），與 0.8%狀況相同。

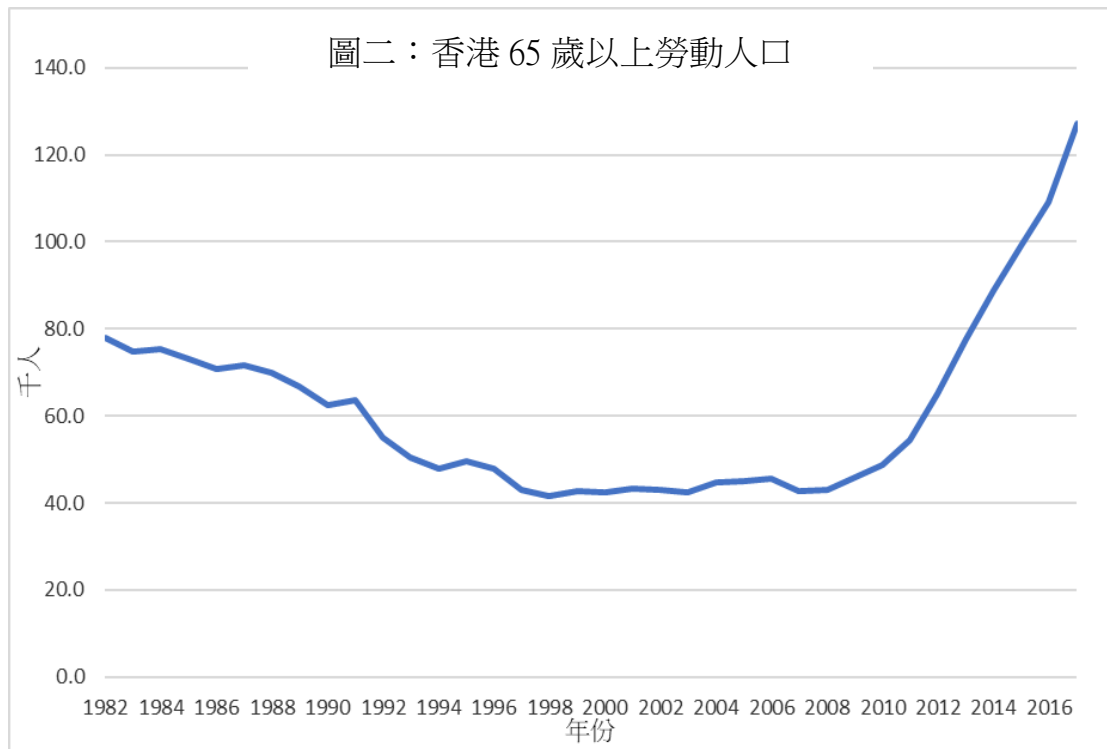
情境二：情境一繼續維持，但假設年齡組別 60 至 64 歲勞動人口參與率的上升幅度較政府統計處的推算高 0.2%。

在這情景下，整體勞動人口的走勢與情境一類似，是先橫行後上升，見頂年份仍是 2039（圖十和圖十一）。

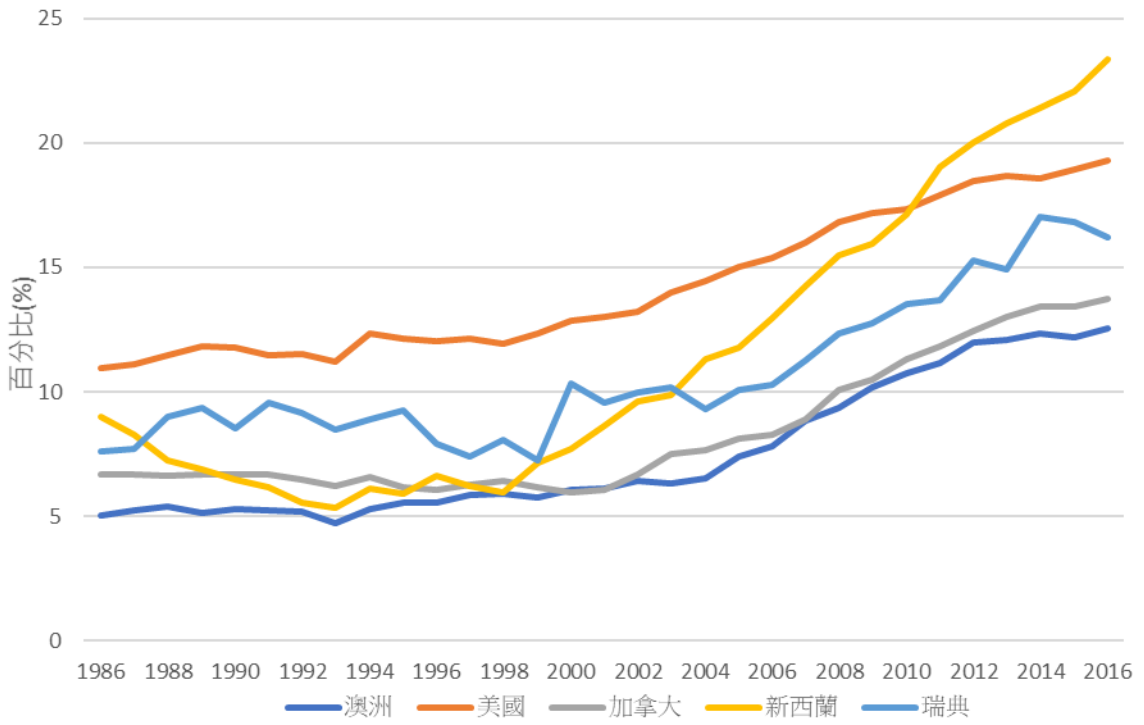
根據我們的推算，政府統計處估計在幾年後香港將會出現勞動人口萎縮的機會是頗低的。反而，在法定最低工資的影響下，年長勞工繼續工作的誘因轉強。此外，由於部份年長人士對延遲退休的睇法越來越正面，這也會推動更多年紀較大的勞工留在勞動市場。基於以上原因，本地勞動人口在未來一段時間內仍能保持在一個較穩定的水平。

香港勞工市場在過去幾年已出現持續緊張的狀態。無奈，在人口老化的影響下，本地勞工增長逐漸放緩。猶幸，近年長者勞工參與率急升，略為紓緩勞工短缺的問題。從最近政府統計處公佈的勞工數據，今年 2 月至 5 月 65 歲或以上的勞工參與率已升至 11.9%（包括外藉家庭傭工），創下自 1991 年 10 月至 12 月後新高。然而，相對其他亞洲區國家，包括日本、南韓和新加坡，本地長者勞工參與率的確是頗低的，因此，政府必須制訂多些長者就業計劃，以刺激更多年長人士重新投入勞動市場。

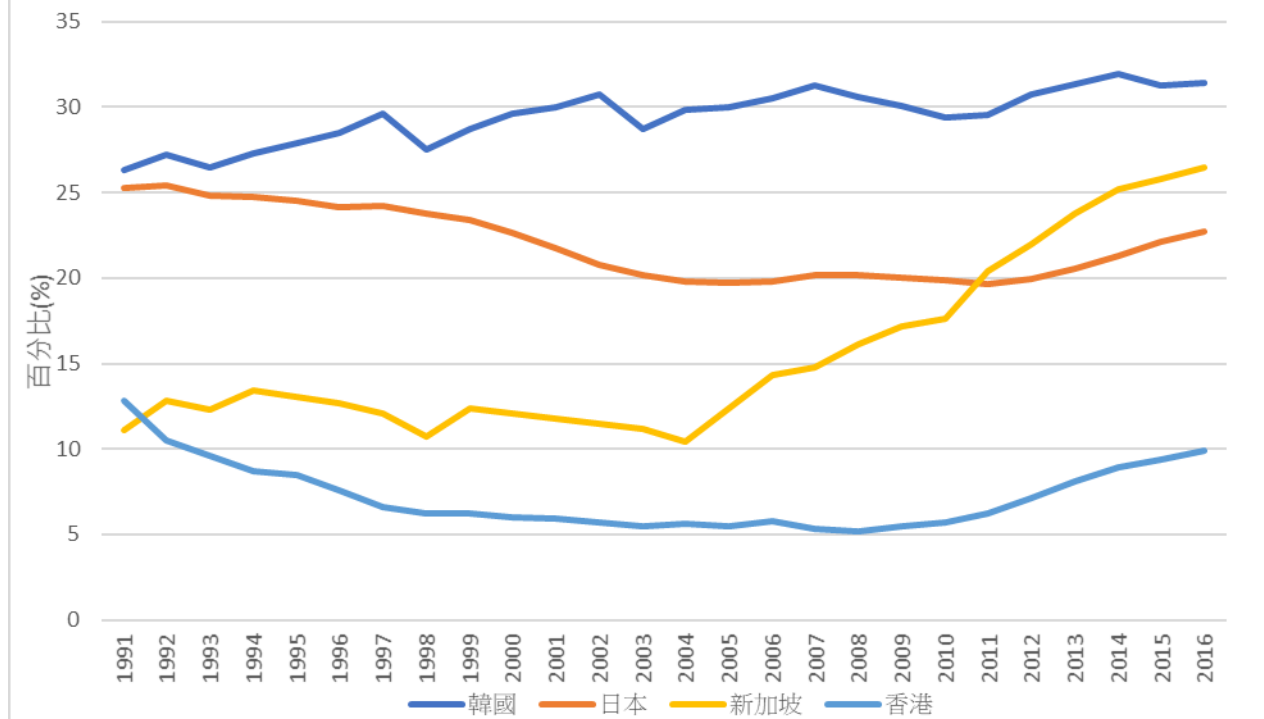




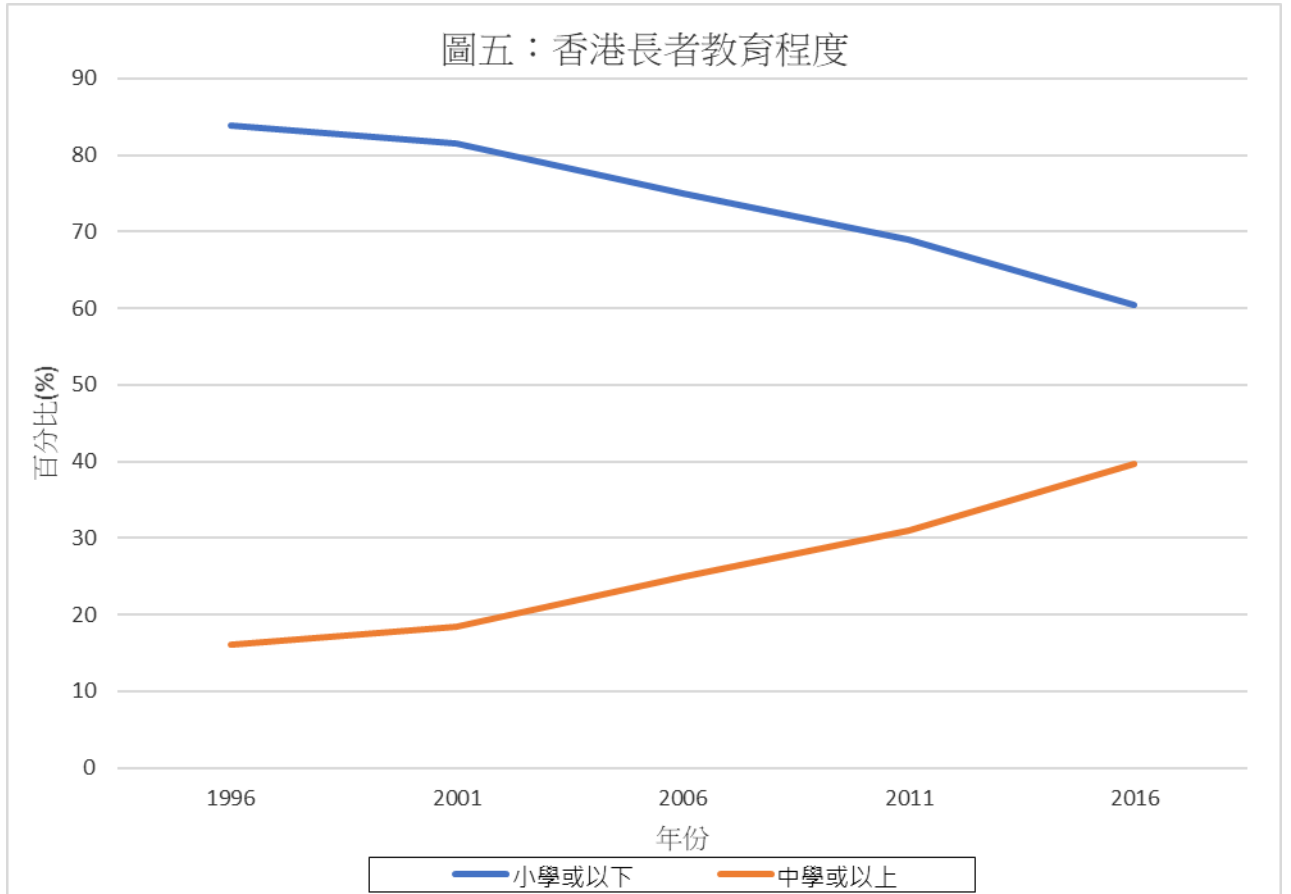
圖三：西方國家65歲及以上勞動人口參與率



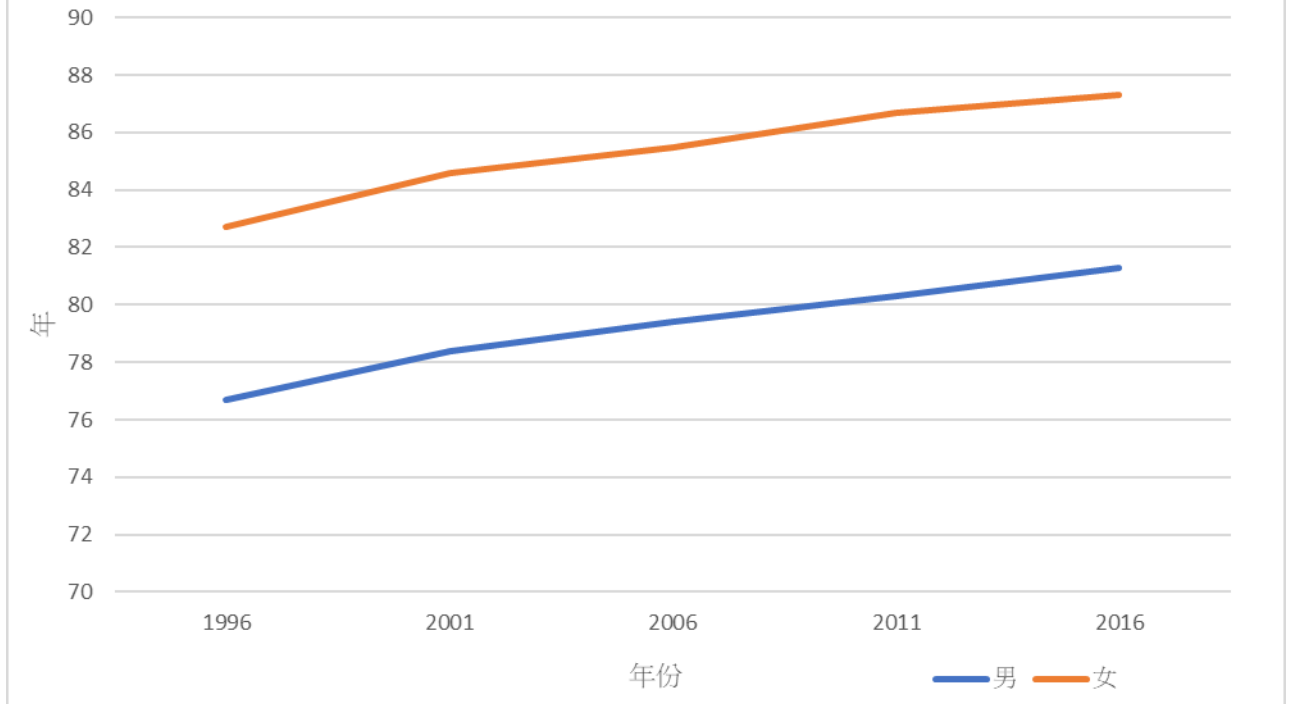
圖四：亞洲地區65歲及以上勞動人口參與率



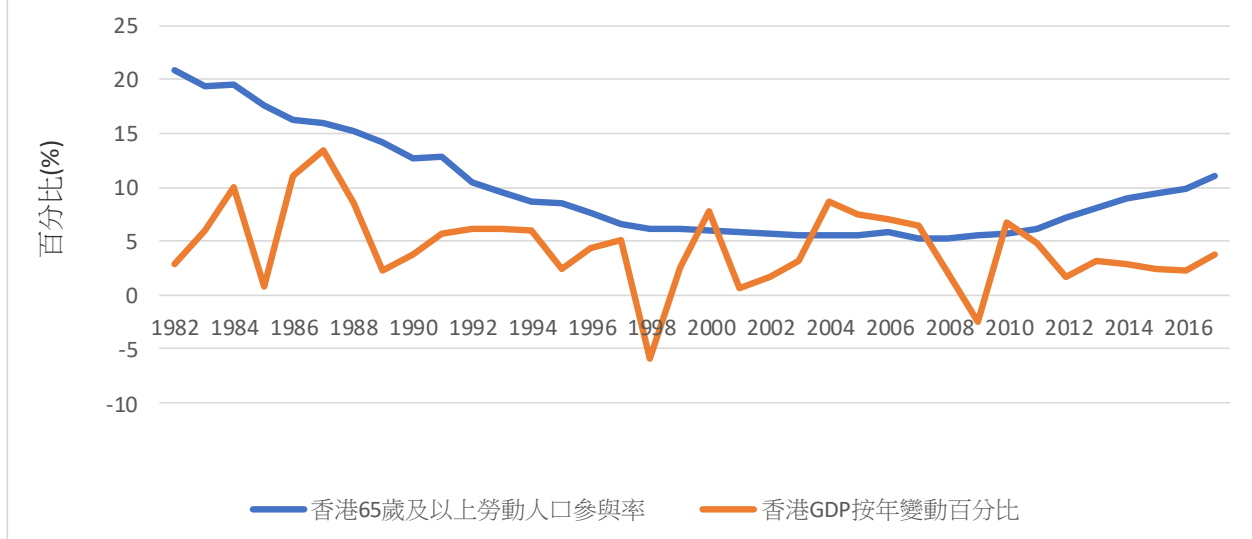
圖五：香港長者教育程度



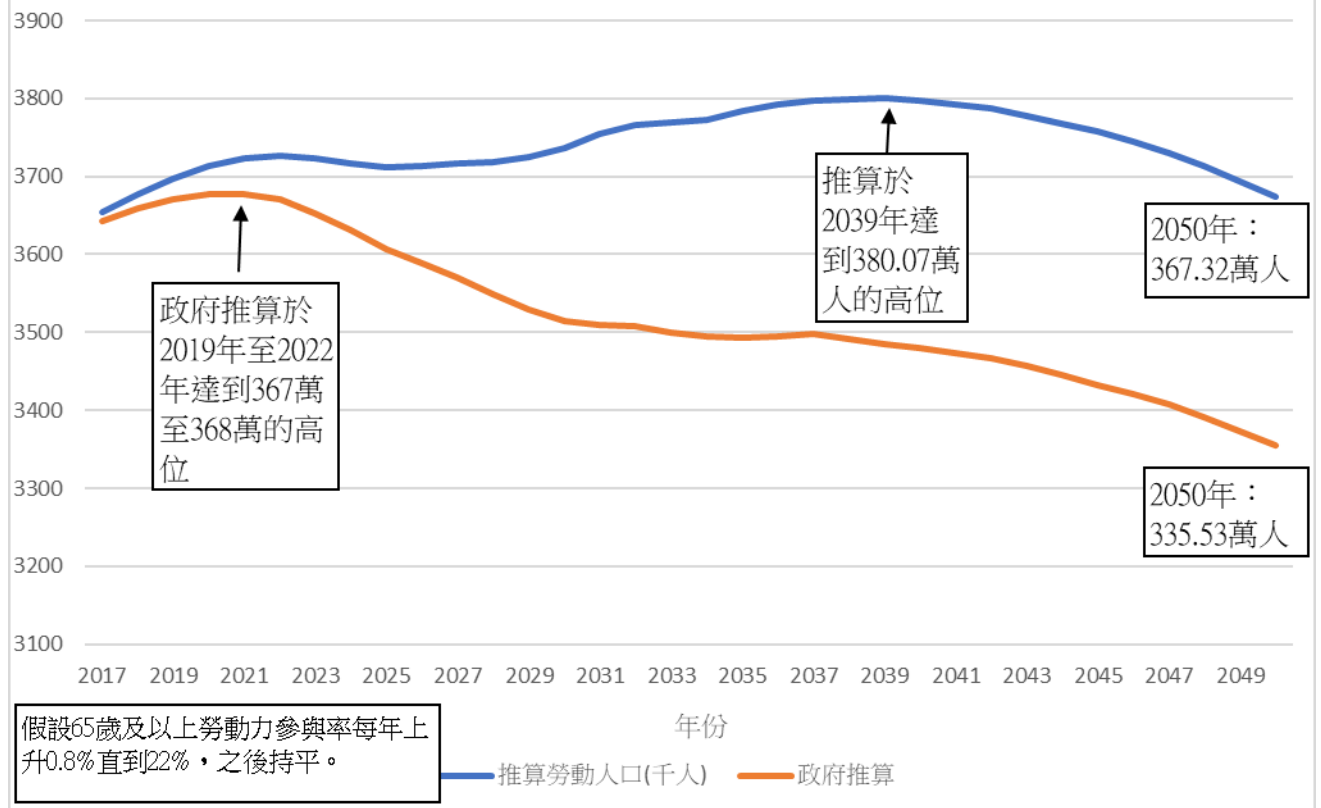
圖六：香港人預期壽命



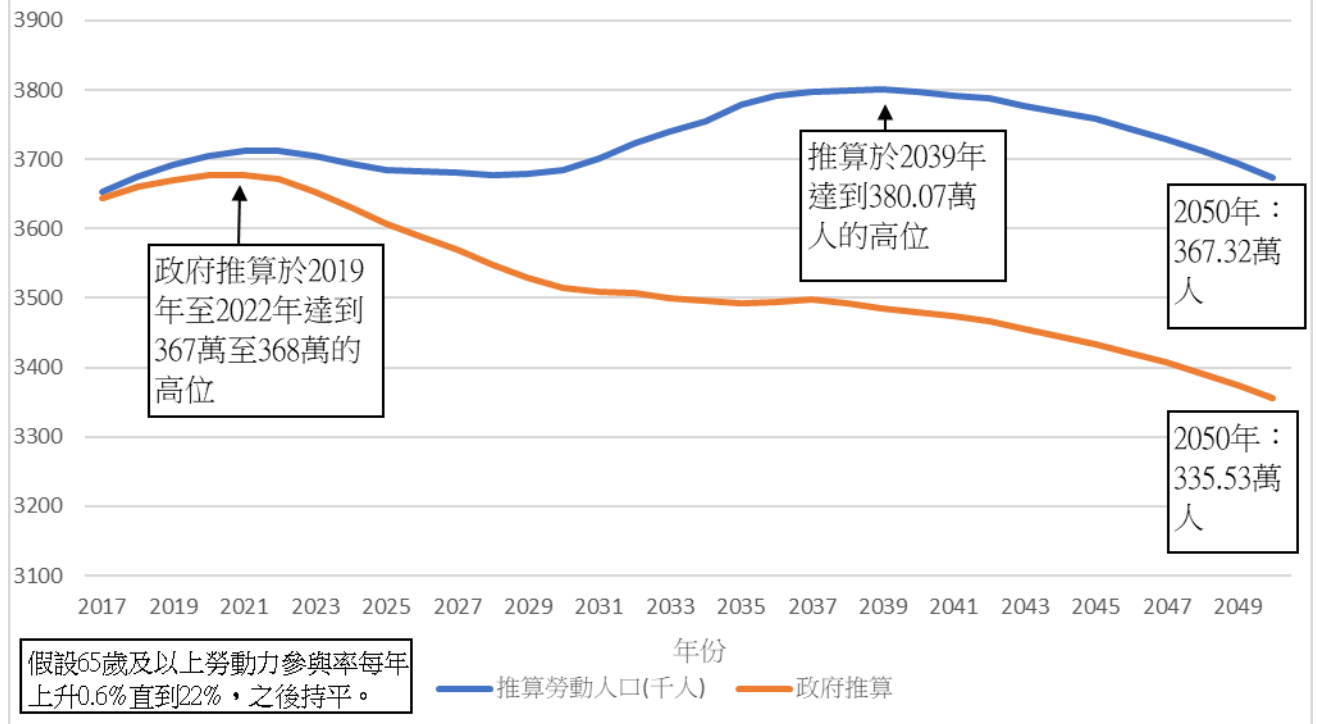
圖七：香港65歲及以上勞動人口參與率及GDP按年變動百分比



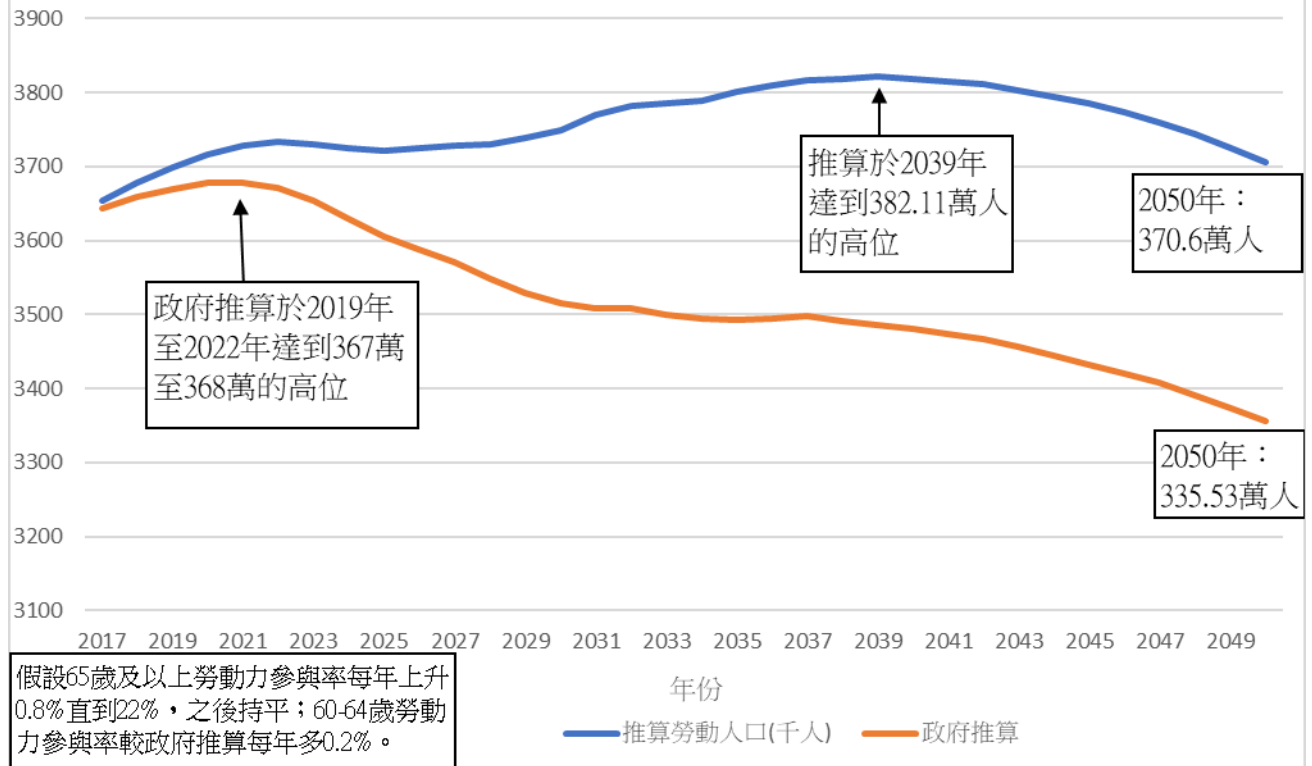
圖八：2017-2050年勞動人口



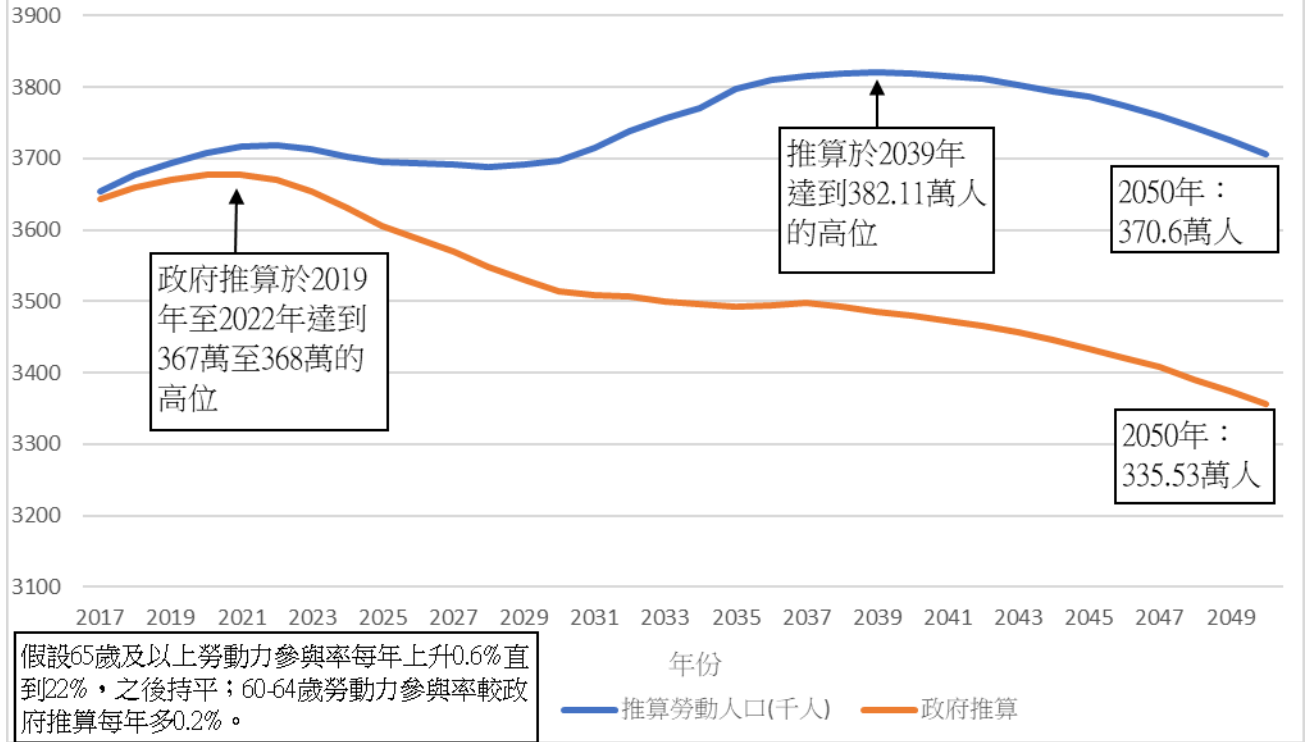
圖九：2017-2050年勞動人口



圖十：2017-2050年勞動人口



圖十一：2017-2050年勞動人口



表一：八大行業平均工資

	2010	2011	2017	2011 與 2010 比 較	2017 與 2010 比 較
製造	\$9 556	\$11 264	\$13 960	+17.8%	+46.1%
進出口貿易、批發 及零售	\$14 773	\$15 709	\$18 032	+6.34%	+22.1%
運輸	\$15 034	\$16 029	\$20 367	+6.62%	+35.5%
住宿及膳食服務 活動	\$9 685	\$10 599	\$14 965	+9.44%	+54.5%
金融及保險活動	\$17 767	\$18 263	\$21 010	+2.79%	+18.3%
地產租賃及保養 管理	\$8 908	\$10 306	\$13 936	+15.7%	+56.4%
專業及商業服務	\$7 894	\$8 865	\$11 878	+12.3%	+50.6%
個人服務	\$12 403	\$13 749	\$20 111	+10.9%	+62.1%

表二：低薪工種平均工資

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011 與 2010 比 較	2017 與 2010 比 較
一般清潔工	\$5241	\$5535	\$5468	\$5682	\$6726	\$7137	\$7431	\$7809	\$8330	\$8690	\$9148	+18.4%	+61.0%
保安(兩 更)	\$7606	\$7737	\$7991	\$8105	\$9081	\$9989	\$11141	\$11154	\$11726	\$12309	\$12834	+12.0%	+58.3%
保安(三 更)	\$6927	\$7151	\$7268	\$7466	\$8977	\$9117	\$10219	\$10443	\$10743	\$11069	\$11563	+20.2%	+54.9%

參考文獻

財經事務及庫務局：《長遠財政計劃工作小組報告（第一期）》，2014年。

香港習思會：《年輕長者的就業、經濟及生活狀況調查報告》，2014年。

政府統計處：《香港 2016 年中期人口統計-主題性報告：長者》，2016年。