



政府績效管理與 OKR 應用之可行性

我國政府部門多年來慣用以進行績效管理之主要工具－關鍵績效指標（KPI），已遭受許多公私部門的質疑和抨擊，認為 KPI 制度對於組織所造成的傷害遠大於其對組織績效所帶來的正面影響。近年來，一項由 Intel 和 Google 所採用的新興管理工具－目標與關鍵成果（OKR），開始受到全球矚目，期望能以此工具來取代傳統的 KPI 制度。但是，OKR 這套管理工具的內涵與特質為何？是否適用於我國公部門之中？尚未受到廣泛討論。本文則就此來進行介紹和討論，並提出本文對於 OKR 於我國公部門適用性之看法與建議。

胡龍騰（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）

壹、前言

績效管理（performance management）觀念和做法在公、私部門大行其道已久，連帶使得關鍵績效指標（key performance indicator, KPI）概念也為眾人朗朗上口，讓二者幾乎劃上等號。不過，近年來隨著包含 Sony 等跨國企業開始反思 KPI 制度對於企業組織

所造成的傷害，以及由其衍生而來的考績制度所帶來主管與部屬間的對立和緊張關係，進而主張應拋棄 KPI 的使用，並從此掀起一場重新思考績效管理制度與 KPI 管理工具應何去何從的思辨浪潮。與此同時，也有企業完全不踏入這漩渦中，自行建立起有別於以往的績效管理工具，例如本文要介紹討論的 OKR 這項工具，便

是這些新興績效管理做法其中之一。

貳、什麼是 OKR?¹

OKR 的全名為 Objectives & Key Results，中文可譯做「目標與關鍵成果」；這套工具是由英特爾（Intel）的前執行長 Andy Grove 於 1973 年所設計發明，而後由矽谷知名創投公司 Kleiner Perkins Caufield &

Byers (KPCB) 的合夥人與董事長 John Doerr 將其發揚光大。而 OKR 開始漸漸廣為人知，主要源自於 John Doerr 在 1999 年時，不僅投資了當時仍處於草創階段的 Google，成為其董事，同時亦將他在 Intel 所學到的 OKR 這套制度介紹給 Google 的兩位創辦人 Larry Page 和 Sergey Brin，從此將 OKR 帶入 Google，協助和創造了 Google 的成功。而後，這套制度逐漸被推廣至 Facebook、Twitter、Amazon、LinkedIn、Airbnb、Uber … 等知名企業，也開始受到眾人的矚目。

依據 John Doerr 的定義，OKR 乃是「一套管理方法，有助確保組織聚焦，集中處理整體組織裡重要的議題」（許瑞宋譯，2019，17 頁）；簡單地說，這就是一套協助組織達到「聚焦」目的之工具。為達成此一目的，OKR 期望組織能聚焦在兩件事情上，即「目標」(objectives) 和「關鍵成果」(key results)，同時藉此回答兩項主要問題：一是「我們期望達成什麼？」（即目標為何

之 WHAT 問題），及另一是「我們要如何達成？」（即要如何獲致關鍵成果之 HOW 問題）。OKR 也就是以此簡單、易懂的方式來進行操作。

OKR 背後的理論原理相當簡單，就是彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker) 的目標管理 (Management by Objectives, MBO)，並進而針對目標管理在實務操作上所產生的缺點加以改進 (許瑞宋譯，2019，37-41 頁)；換句話說，OKR 在本質上乃是一種目標管理工具。立基於目標管理概念的 OKR，在實際操作上有幾項重要特點值得我們關注：

一、固定週期設定和檢視

過往組織在運用 KPI 做為績效管理工具時，常依循其原則，即於年初時設定組織的策略目標、KPI 及其目標值，並於年底時驗收 KPI 與目標值是否達成；而這樣的運行方式，常造成組織無法快速因應外界環境的變化，對於某些已不合時宜的績效指標、甚至是策略目標，仍要等到年底時才能進

行成果檢視和檢討。相對於此，OKR 便非常強調組織必須能夠以固定的週期來做「目標」(O) 和「關鍵成果」(KR) 的滾動設定、檢視和檢討，俾使組織能夠適應和回應快速變遷的外部環境。而這樣的固定週期，基本上以「季」為單位，當然亦可以 4 週或 6 週做為週期設定，端視組織環境及其任務的動態程度來決定。

二、量少而聚焦

由於 OKR 的主要任務就是要協助組織能夠聚焦，因此，當組織實際運用 OKR 時，建議依循前一點所提到的固定週期，例如每季，設定 3 - 5 個「目標」(O)，且在每個目標下設定 2 - 4 個「關鍵成果」(KR)。換言之，讓組織在每個固定週期中，都能將心力聚焦在這 3 - 5 組的 OKRs 上，使組織得以獲致具體的成果。

三、由上而下 + 由下而上的目標設定

在傳統目標管理的操作

上，偏重於由上而下的目標設



定途徑，亦即先由組織領導者或機關首長設定好整體目標後，內部再依循部門、單位、個人等層次，逐步往下設定各自的目標配額。但是 OKR 在運作方式上則有些許不同，亦即一方面可由組織高層領導幹部先行設定組織整體的 OKR，再由部門、單位、個人，依據組織層次的 OKR，設定自身的 OKR。並且，在這過程中，部門、單位、個人亦須能做到與垂直（向上）和水平的目標（O）間的連結校準。此外，為了鼓勵參與，同時也相信真正瞭解顧客、以及真正創意的來源乃是來自基層第一線的員工，因此 OKR 也允許組織可以由下而上的方式進行設定，由個人或單位提出自己認為有助於組織目標達成的 OKR，不過，從 Google 的實際經驗來看，以這樣途徑產生的 OKR 比例，建議限制在 50% 以內較為適當（許瑞宋譯，2019，313 頁）。

四、KR 設定須具體明確

和 KPI 的設計概念相似，OKR 運用中 KR 的設定，期望

盡可能是可量化的具體成果，以及必須要能與目標（O）之間具有因果關係，亦即一組 KR 的達成代表著其相對應的目標（O）應也已達成。此外，KR 的設定同樣也被期待富有挑戰度，不應能夠輕易達成。

不過，KR 與 KPI 概念不一樣的地方，在於 KPI 的設定偏好成果或結果導向（result-or outcome-oriented）的指標設計，但 KR 則較為偏向產出導向（output-oriented）的設定，這樣的差異主要來自於 KPI 是屬於事後驗收取向的管理手法，而 OKR 則是一種在乎「過程」，重視「向前推進」的目標管理工具，因此在 KR 的設定上，更為強調須與被分派的「任務內容」直接連結，且與任務之完成進度有關。另外，由於 OKR 的向前推進特質明顯，因此，在某些 KR 的設定上，建議直接寫明「具體的日期」與「應完成事項」，例如：「9 月 17 日前完成規劃草案」（許瑞宋譯，2019，297 頁），以這種類似公部門習慣的查核點設定方式，來設計里程碑式指標，也是與 KPI 應用時稍有

不同之處。

五、即時回饋與公開透明

相較於傳統 KPI 體系的運作，多是於年初設定績效指標和目標值，再於年底（或於年中和年底）進行成果驗收或是回顧式評估的模式（許瑞宋譯，2019，211 頁），前已述及，OKR 非常強調必須以固定的週期和頻率來做設定與檢視調整，其核心目的就在於 OKR 極為重視「即時回饋」這項機制。甚至，儘管一個組織設定以「每季」做為其檢視週期，但仍然被鼓勵可以每月（甚或是更短的週期，如每兩週或每週，端視任務的急迫性）針對各組 O 下面的 KR 的進度，加以檢視，並由主管針對同仁們的進度予以回饋或提供協助，俾以確保 KR 進度的達成。

此外，當組織設定好每個週期的 OKR 後，John Doerer 建議應該要以公開透明的方式，讓全組織（或團隊）的夥伴知道每個人的 OKR 內容，即便是組織或企業中最上位的領導者也應如此。公開的方式則可透過機關內的資訊系統、信件

系統，甚或只是以紙本印出張貼在公開空間都可以。這樣的做法主要目的有二：一是他們相信透過預期目標的公布，組織成員彼此間都知悉每個人的 OKR 內容，將能激發每位組織成員產生更大的完成動機，產生激勵效果；另一目的則是，藉由目標資訊的透明，促成當責（accountability）的效果，亦即在彼此皆知相互的目標內容情形下，誰能完成所交付之任務，誰則不然，資訊無所隱藏，責任亦無可規避，進度落後者自然必須承擔起相對應的責任。

六、與考績、獎金脫鉤

在 OKR 的設計和運作理念上，再三強調雖然採取固定週期檢視的機制，但是檢視的結果卻必須堅持與人員的考績和獎金脫鉤。這樣的設計，主要期望避免落入過往因 KPI 結果與考績和獎金連結，反卻造成組織成員過於在意考績或獎金的得失，因而一方面刻意降低 KPI 的預期目標值，或是柿子挑軟的吃，挑選容易達成的績效指標，而使績效管理制度

流於形式或產生所謂績效悖理（performance paradox）（胡龍騰，2016）的現象；另一方面，若是將 OKR 結果做為人員考績的評斷基礎，也容易使得主管和部屬間形成對立的立場。這兩種現象，最終傷害的都是組織的整體績效與組織成員間的信任和士氣。為了改善過去 KPI 制度所造成的流弊，因此在 OKR 的推動上，非常強調 OKR 成果與考績 / 獎金二者間的脫鉤。

當然，大家一定會好奇，名義上將員工 OKR 的成果與考績 / 獎金脫鉤，難道各級主管們就真的不會以 OKR 的表現做為員工年底考績的評分基礎了嗎？事實上，這些採行 OKR 的企業組織相信，透過主管與同仁間定期針對 OKR 成果進行溝通對話，主管們亦可基於對話過程、而非 OKR 成績，來評定同仁的考績。更重要的是，OKR 強調藉由即時地給予同仁回饋，讓同仁們產生成就感、滿足感，瞭解自己的付出對於組織所產生的貢獻，更能帶給同仁們對於「工作內在價值」的感受，而非那些到

了年底再來回顧的非真實評價。²

七、保持彈性

傳統的 KPI 制度，或是策略地圖（Strategy Map）與平衡計分卡（Balanced Scorecard）等類似制度，當策略目標、KPI、績效目標值設定完成後，大多一路據以執行至年底，極少數會有機會在這年度過程中予以修訂或調整目標值、甚至是 KPI。相較於此，OKR 的一大特色，便是在於如前所述的固定週期檢視機制，而使得當組織或團隊發現某項 KR 或某組 OKRs 已經全然完成，或是遭遇重大困難以致預期進度必須調整，亦或是外在環境產生變化，致使某項 OKR 已不再合乎時宜和需要時，組織便可以審度實際情況進行檢討和滾動調整，確保了組織在目標設定上的靈活與彈性。

八、季度、年度 OKR 可雙軌並行

雖然前面一再強調，OKR 的運作需採固定週期檢視和即時回饋的重要特性，但是，組



織仍然可以類似傳統 KPI 制度的模式，設定組織的年度 OKR，並再依年度 OKR 的內容，依季劃分應有的進度和成果，並隨著每季進度的推進，於年底時做總驗收和檢視，二者可以並行不悖。

九、打破迷思的評價觀點

OKR 這項管理工具另一項令人矚目之處，在於其有別於傳統的成果評價觀點。首先，在 KR 的設定上，可分為兩大類型（許瑞宋譯，2019，163、298 頁）：

（一）決心達成型

決心達成型的 KR 主要多用於基本業務推動的面向上，例如企業的銷售或營收目標，或是前面所提及的里程碑式指標。若是設定成這類 KR 者，則必須在期限內 100% 完成、使命必達。

（二）理想遠大型

理想遠大型的 KR 則多屬於未來取向，具有挑戰性、積極進取性的目標特質，而組織重大績效的展現，也多來自於這類型的 KR。也因此，在這類的關鍵成果上，

便以達成率 60%~70% 為主要努力目標。

其次，除了 KR 的類型外，其評分模式亦是 OKR 此項管理工具的核心特色。第一，必須定期檢查每項 KR 的執行進度，最好是每週檢視，至少也要能每月審視，這樣才能提供同仁即時回饋。第二，每季（或依組織所訂固定週期）針對 OKRs 進行評分檢視，在評分時，每個 KR 皆以 0.0~1.0 的尺度加以評分，且先由每位同仁先進行自評後，再由主管加以評價，且評價時需將任務的複雜或困難程度一併納入考慮。而在上述 0.0~1.0 的尺度中，再予搭配分數評等及紅綠燈號表示每項 KR 的達成進度；若是屬於前述理想遠大型的 KR，而能得到 0.7 分以上的評價，即表示已取得令人滿意的成果，參考如下（許瑞宋譯，2019，145-146 頁）：

0.7~1.0 分：綠燈（代表「已達成」）

0.4~0.6 分：黃燈（代表「有進展，但尚未達成」）

0.0~0.3 分：紅燈（代表「未能取得真正的進展」）

必須特別強調的是，OKR 制度中認為在理想遠大型的 KR 下，若能獲得 0.6~0.7 分乃是最佳的理想狀態，代表這項 KR 確實具有挑戰難度；而若是在這條件下卻能得到 1.0 分，則代表當初 KR 的設定過於寬鬆、太易於達成而不具挑戰性，稱不上是理想遠大的 KR；相反地，若是努力之後只能拿到 0.3 分以下的成績，則表示 KR 的設定可能過於好高騖遠、不切實際，必須有所調整。

而這樣的評分邏輯，似乎也打破了國內公務機關習於追求「達標」（達成率 100%），甚或是「超標」（達成率 100% 以上）的迷思。筆者認為，OKR 所講求的管理邏輯，實在值得吾人咀嚼和反思。

參、如何使 OKR 發揮功能？

前面所介紹的，是 OKR 這套管理工具的特色、原則和

運作方式，但是筆者認為能夠讓 OKR 獲得落實並發揮功能的，並非僅是這套工具的設計，而是另一項與組織文化改造息息相關的做法，稱之為「持續性績效管理」，而這持續性績效管理則是透過 CFR 這項工具來達成（許瑞宋譯，2019，206-219 頁）。

CFR 乃是對話（Conversations）、回饋（Feedback）、讚揚（Recognition）三項作為的簡稱，換句話說，亦即組織必須配合 OKR 的推展，同時讓各級主管與同仁之間，以 OKR 為基礎，持續保持相互對話，即時給予回饋，以及對於取得出眾表現的同仁給予讚揚，讓組織成員得以持續從 OKR 執行中獲得改善、提升及成就感。

在 CFR 的推動上有幾項重點：第一，持續地給予員工部屬有意義的反饋，使其得以從中瞭解下一階段的努力或改善方向。第二，與考績、薪資脫鉤，CFR 的重點在於提供同仁工作任務的回饋，並藉以維持甚至保持組織士氣，從採行這類做法的組織經驗來看，

效果遠比只打年度考績評比來得更好，因此，許多組織逐漸以 CFR 來取代傳統的年度回顧式考績評比。第三，CFR 的推行過程中，主管人員所扮演的並非管理者或考核者的角色，相反的，主要扮演輔助者或支持者的角色，從與同仁們的對話過程中，找出組織可以提供協助之處，並挹注資源，同時，將 CFR 視為組織人力資源發展的重要工具，重視從中瞭解組織成員在能力上需要補強之處，並給予訓練和發展資源，與我國公部門僅重視考績制度的行政性功能有所不同。第四，在與同仁進行對話和回饋時，著重任務過程中的經驗檢視，而非結果的挑剔，同時強調以「事實」做為對話回饋基礎，而非僅是感受性或認知性的評價；而且，為產生激勵效果，會強調員工的強項或表現優異之處，令其維持信心與士氣。

由此不難發現，若一組織期望導入 OKR 做為其績效管理工具，很難不將 CFR 一併導入，二者必須同步推動，方能發揮相輔相成之效；相反的，

若是只選其一，恐怕將事倍功半。

肆、代結論：OKR 是否適用於公部門？

從以上的介紹，可以發現 OKR 這項管理工具，與過往的 KPI 或是策略地圖與平衡計分卡等制度，有著非常不同的運作邏輯和哲學基礎，相關的異同比較可參見下頁附表。不過，由於 OKR 非常強調聚焦於少數重要目標、與任務連結、向目標推進，以及與考績、薪資或獎金脫鉤等特質，因此，筆者認為，與其說 OKR 是項績效管理工具，倒不如說它是項目目標管理工具，比較符合它的原始設計理念和精神。只是，當一路上所設定 O 和 KR 陸續達成時，組織的績效也隨之得以展現。

至於 OKR 這套管理工具究竟是否適用於公部門？或是可以如何應用在公部門？這兩項問題，衡諸 OKR 乃誕生於高科技產業的內生特質，筆者認為，OKR 在專案導向團隊中的適用性，會遠高於其他一般性行政機關或僅是負責例行性

論述》專論 · 評述

業務的機關；換句話說，負有專案推動責任的機關或單位，或是同仁被授予業務執行空間較大、或自主性較高的組織與單位（例如研究機構、規劃單位、創意或宣傳單位…等），應較為適用。同時，若欲使 OKR 精神得以落實，不僅在推動初期，建議先由高階主管群開始試行，待熟悉推動重點和限制後，再予推廣至組織全體，更重要的是，必須結合組織內的各級主管，高度投入並落實 CFR，才能使兩套工具產生正向的共伴效益。

最後，國內行政機關雖已嘗試推動績效面談（performance review）制度一段時間，多個公務人員訓練機構亦提供相關教育課程協助主管人員建立面談能力，惟實際有效落實的程度仍然有限。而 OKR 和 CFR 概念的出現，筆者認為，倒是可以提供我國公務機關參考，將其適度結合成為落實績效面談的有效工具以及做為績效面談時的對話基礎，這樣亦有助於組織整體績效和人員士氣的提升。

註釋

1. 本文中關於 OKR 的說明和介紹（尤其是第貳、參小節），主要乃以筆者閱讀約翰·杜爾著、許瑞宋譯（2019）之《OKR 做最重要的事》一書之心得與重點整理為基礎，特此敘明。
2. 從目前採行 OKR 制度者多為科技產業公司來看，筆者認為，在這些公司中 OKR 的運行較能與考績、薪酬或獎金等脫鉤（或是部分脫鉤）的另項原因，或許在於這類公司大多採用矩陣式組織或專案型組織的方式來推動專案，一同共事的專案·主管經常變動，非如一般科層組織中指揮命令關係和結構相對固定，在這樣的工作生態下，也易於將 OKR 的目標進度表現與傳統考績或薪酬予以脫鉤，並將主管的管理焦點置於專案的推動與進度上。

附表 KPI、策略地圖 / 平衡計分卡、OKR 之比較

	KPI	策略地圖 / BSC	OKR
內涵	績效追蹤與考核工具	策略績效管理工具	目標管理工具
訂定方式	由上而下	由上而下 + 由下而上	由上而下 + 由下而上
期望取向	結果導向	結果導向	產出導向
週期	較長，半年或一年	較長，半年或一年	短，以每季為原則
動態性	較為線性 (期初→年底) 或 (期初→年中→年底)	較為線性 (期初→年底) 或 (期初→年中→年底)	動態檢視與調整
彈性	較低	較低	高
本質	回溯性考核	策略路徑 + 回溯考核	滾動前進
與考績之關聯	與考核或獎金結合	與考核或獎金結合	與考核及獎金脫鉤
回饋	得到回饋的時間 較為落後	得到回饋的時間 較為落後	即時回饋

資料來源：作者自行整理。

參考文獻

1. 許瑞宋（2019），OKR 做最重要的事，臺北：天下文化（譯自 Measure what matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation rock the world with OKRs, Doerr, J. 2018）。
2. 胡龍騰（2016），績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點，東吳政治學報，34 卷 1 期，209-268 頁。❖