

政府规制视角下H市巡游出租车议价乱象治理研究

王心雨

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年8月4日; 录用日期: 2026年8月20日; 发布日期: 2026年9月21日

摘 要

巡游出租车作为城市公共交通体系的重要组成部分, 其运营秩序和服务质量直接影响城市治理效能与公众出行体验。近年来, H市巡游出租车运营过程中存在议价经营、不规范计费等问题, 对行业健康发展和城市形象建设产生了一定影响。基于政府规制理论, 文章运用文献研究法与案例分析法, 对H市巡游出租车议价乱象的表现形式、治理困境及成因机制进行系统分析。研究发现, 议价乱象的形成与持续并非单一主体行为所致, 而是政府监管机制有待完善、市场主体责任落实不足、行业治理协同效能不强以及公众规则意识有待提升等多重因素共同作用的结果。基于此, 文章从强化政府规制、压实市场主体责任、推动行业协同治理和提升公众参与水平等方面提出针对性治理路径, 以期为H市及同类中小城市巡游出租车行业规范化治理提供参考。

关键词

巡游出租车, 议价乱象, 政府规制, 城市治理

Research on the Governance of Fare Bargaining Disorder in H City's Cruising Taxi Industry: A Government Regulation Perspective

Xinyu Wang

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: August 4, 2026; accepted: August 20, 2026; published: September 21, 2026

文章引用: 王心雨. 政府规制视角下 H 市巡游出租车议价乱象治理研究[J]. 现代管理, 2026, 16(9): 155-168.

DOI: 10.12677/mm.2026.169210

Abstract

As an important component of the urban public transportation system, the operational order and service quality of cruising taxis are closely related to urban governance effectiveness and residents' travel experiences. In recent years, problems such as fare bargaining and irregular pricing practices have occurred in the taxi industry of H City, exerting negative impacts on industry development and urban image. Based on the theory of government regulation, this study employs literature research and case analysis methods to systematically examine the manifestations, governance dilemmas, and underlying causes of fare bargaining practices in H City's cruising taxi sector. The findings indicate that the persistence of such practices is not merely the result of individual misconduct, but rather the combined effect of inadequate regulatory mechanisms, insufficient fulfillment of market responsibilities, weak collaborative governance within the industry, and limited public awareness of regulatory compliance. Accordingly, this paper proposes governance strategies from four dimensions: strengthening government regulation, clarifying the responsibilities of market entities, promoting collaborative industry governance, and enhancing public participation. The study aims to provide a reference for the standardized governance of the cruising taxi industry in H City and other similar small and medium-sized cities.

Keywords

Cruising Taxi, Fare Bargaining Disorder, Government Regulation, Urban Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

巡游出租汽车(以下简称“巡游出租车”)是指以道路上巡游揽客方式提供运输服务的经营性车辆,是城市公共交通体系的重要补充。交通运输部发布的《2023 年交通运输行业发展统计公报》¹显示,截至 2023 年底,全国巡游出租汽车行业仍保持一定规模,在城市综合交通体系中发挥重要作用。从公共管理角度看,巡游出租车具有准公共产品属性:一方面,其提供个性化、门到门的运输服务,使用上具有排他性;另一方面,其运营行为涉及公共利益,需接受政府监管,执行政府指导价或政府定价。根据 2021 年最新修改的《巡游出租汽车经营服务管理规定》²,其第一章总则的第一条明确,为规范巡游出租汽车经营服务行为,保障乘客、驾驶员和巡游出租汽车经营者的合法权益,促进出租汽车行业健康发展,根据国家有关法律、行政法规,制定本规定。此外,该规定第三章运营服务中的第二十三条要求,巡游出租汽车驾驶员应当按照国家出租汽车服务标准提供服务,并遵守下列规定:(八)按照乘客指定的目的地选择合理路线行驶,不得拒载、议价、途中甩客、故意绕道行驶;(十一)按规定使用计程计价设备,执行收费标准并主动出具有效车费票据;然而,法律法规的刚性约束与基层执行效果之间存在显著张力。笔者基于实际观察与走访调查发现,在 H 市,巡游出租车驾驶员与乘客高额议价、不打表收费等乱象仍屡禁不止,甚至在一定程度上呈现“常态化”特征。这一现象折射出政府规制在基层落地过程中的失灵风险,亟待从公共治理视角加以系统分析。

¹https://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zhghs/202406/t20240614_4142419.html

²https://www.gov.cn/zhengce/2021-08/11/content_5711523.htm

1.1. 研究背景

巡游出租车是城市综合交通运输体系的重要组成部分，被定位为一种准公共服务产品。与公交车、地铁等公共交通方式相比，其具有灵活便捷、点对点服务等特点，在满足市民个性化出行需求、提升城市交通服务水平方面发挥着重要作用。为保障出租车行业健康有序发展，我国相继出台《巡游出租汽车经营服务管理规定》等法规制度，明确要求巡游出租车驾驶员按照规定使用计价器收费，禁止议价、拒载、绕道等违规经营行为。

然而，在部分中小城市，巡游出租车议价经营现象仍不同程度存在。特别是在交通枢纽、旅游景区及节假日期间，部分驾驶员通过不打表收费、口头议价等方式获取额外收益，不仅损害了消费者合法权益，也影响了行业形象和城市治理水平。H 市作为中部地区典型中小城市，其巡游出租车行业长期存在议价经营问题，虽然相关部门多次开展专项整治行动，但治理效果仍具有较强的反复性，呈现出“治理－缓解－反弹”的特征。

从公共管理视角来看，巡游出租车议价乱象不仅是个体违规行为问题，更涉及政府规制、市场治理、行业管理和社会监督等多个层面的制度性因素。因此，以 H 市为研究对象，探讨巡游出租车议价乱象的形成机理及治理路径，具有较强的现实针对性和研究价值。

1.2. 研究意义

1.2.1. 理论意义

本研究有助于丰富政府规制理论在巡游出租车行业乱象治理中的本土化应用。现有规制研究多聚焦于网约车与巡游车的业态竞争或总量控制问题，而对“议价”这一具体违规行为的发生机理与治理对策关注不足。通过对 H 市这一典型四线城市的深度剖析，可填补现有研究中针对中小城市巡游出租车议价乱象的实证空白，丰富城市公共服务治理与行业监管的理论体系。研究构建的“规制失灵－成因分析－路径优化”分析框架，可为同类城市解决类似问题提供理论参考。

1.2.2. 实践意义

协助破解 H 市巡游出租车不打表漫天要价这一民生痛点，规范行业营运秩序，保障乘客合法权益。研究成果助力提升 H 市城市公共服务质量，优化旅游出行环境，擦亮城市“移动名片”，增强城市综合竞争力。为 H 市交通运输主管部门强化行业监管、提升履职效能提供决策参考与实操工具，同时为周边同能级城市乃至全国其他面临同类乱象的中小城市提供可借鉴、可复制的治理经验，呼应多地开展出租车违章专项整治的实践需求。

1.3. 研究综述

巡游出租车作为城市公共交通体系的重要组成部分，其治理问题长期受到交通管理、公共政策以及城市治理研究领域的关注。现有研究主要围绕出租车市场规制、行业改革、服务质量治理以及政府监管机制等方面展开，为理解巡游出租车行业运行逻辑提供了重要理论基础。

1.3.1. 巡游出租车行业治理研究

巡游出租车行业的治理问题一直是城市交通管理与公共政策研究领域的重要议题。国外学者较早关注出租车市场的规制问题。Frankena 和 Pautler 系统分析了美国出租车市场的进入规制与价格规制，指出规制在一定程度上保护了既有经营者利益，但也限制了市场竞争与服务质量提升[1]。Teal 和 Berglund 对美国多个城市出租车市场的研究发现，放松进入规制并未如预期般带来服务质量改善，反而导致供给过剩与驾驶员收入下降[2]。Rosenbloom 和 Altshuler 则从历史制度主义视角梳理了出租车规制的演变逻辑，

认为规制的核心矛盾在于平衡“公共便利”与“私人利益”[3]。

国内学者对巡游出租车行业治理的研究主要集中于以下几个议题：一是关于业态竞争与融合发展研究。随着网约车的兴起，陈越峰广泛讨论了巡游车与网约车的竞争关系与政府规制应对[4]。二是资质审批和经营权配置研究。姜志伟主要分析了我国出租车行业的现状和经营方式的治理[5]。三是服务质量与投诉治理研究。冯松等以地级城市 12328 投诉工单为研究对象，系统分析了出租车投诉数据的分析方法，指出价格类投诉是城市客运领域最为集中的问题类型之一[6]。

然而，现有研究对“议价”这一具体违规行为的专门关注仍显不足。多数研究将议价行为视为服务质量问题的子集，缺乏对其发生机理、制度环境与治理对策的深入剖析[7]。

1.3.2. 政府规制理论及其应用

本论文采用政府规制理论作为分析工具。规制理论经历了从公共利益理论到利益集团理论，再到规制俘获理论与激励规制理论的发展演变。公共利益理论的代表学者认为，政府规制是为了纠正市场失灵、维护公共利益[8][9]。利益集团理论的代表学者则指出，规制往往被受规制行业所“俘获”，最终服务于生产者的利益而非消费者的利益[10][11]。

国内学者已将政府规制理论引入出租车行业分析，并进行了广泛的研究与探讨。劳潮惠等针对当前出租客运行业存在的群体性事件多发、打车难、经营行为不规范等问题，研究如何构建完善的政府规制体系[12]。宿静则基于共享经济快速发展的背景，对网约车规制新路径进行探索[13]。然而，现有研究多聚焦于网约车规制或业态竞争议题，将政府规制理论系统运用于巡游出租车议价乱象的成因剖析与治理路径研究，仍是一个有待开拓的方向[14]。

1.3.3. 文献述评

综上，国内外学者围绕出租车行业治理、政府规制和交通公共服务改革开展了较为丰富的研究，为本文提供了重要理论基础。但现有研究仍有进一步拓展空间：一方面，相关研究更多关注出租车行业整体改革和网约车治理，对巡游出租车具体违规行为，尤其是议价行为的形成机制关注不足；另一方面，已有研究多基于大城市治理经验，对中小城市出租车行业的特殊治理环境关注较少。此外，议价乱象并非单一主体行为，而是政府监管、企业治理、驾驶员行为和乘客参与等多重因素共同作用的结果，仍需从政府规制和多主体互动视角进行深入分析。

基于此，本文以 H 市巡游出租车议价乱象为研究对象，以政府规制理论为分析框架，通过案例研究、访谈调查和文本分析等方法，探讨议价行为的形成机制与治理路径，为中小城市巡游出租车行业治理提供参考。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 巡游出租车与议价乱象

巡游出租车是指可在道路上巡游揽客、喷涂标识、安装计价器、实行政府定价或指导价的营运车辆。根据交通运输部发布的《巡游出租汽车经营服务管理规定》第三条明确指出：出租汽车是城市综合交通运输体系的组成部分，是城市公共交通的补充，为社会公众提供个性化运输服务。

议价乱象是指巡游出租车驾驶员违反上述管理规定，不使用计价器，而是与乘客口头协商乘车价格的行为类型及其引发的连锁效应。具体表现形式包括但不限于：起步价外加价、里程虚高计价、节假日或恶劣天气翻倍收费、按人头收费(而非按车收费)、短途拒收或索要高价等。这些行为严重超出了政府定价或指导价的范围，侵害了乘客的公平交易权，扰乱了市场秩序，损害了行业整体形象。

2.1.2. 城市治理

城市治理是指以城市政府为主导,市场主体、社会组织、市民公众等多方主体协同参与,通过制度安排、政策工具、技术手段和协商互动等方式,规范城市公共服务供给、化解行业失序问题、提升城市运行效率与宜居水平的整体性过程。

2.2. 政府规制理论及其适用性

2.2.1. 政府规制的内涵与类型

政府规制是指政府依据法律法规,对市场主体的准入、退出、价格、质量、数量等经济活动进行的直接干预性行为。规制是政府弥补市场失灵的重要手段,但规制本身也存在失灵的可能[15]。根据规制对象的区别,政府规制可以分为经济性规制与社会性规制两大类。前者主要针对自然垄断行业(如电力、电信、供水)以及存在信息不对称的服务行业(如出租车、医疗),其核心内容包括进入规制、价格规制、数量规制与质量规制。后者则主要关注健康、安全、环境等外部性议题。

巡游出租车行业属于典型的经济性规制对象。政府对巡游出租车实施总量控制(经营权配额)、价格控制(政府定价或指导价)、服务质量规制(服务标准、投诉处理)等措施,以纠正由于信息不对称(乘客对路线、里程不熟悉)和外部性(出租车服务涉及公共安全)导致的市场失灵。

2.2.2. 政府规制理论的主要流派

政府规制理论经历了漫长的历史演变,形成了多个重要流派,为本研究提供了丰富的理论资源。最初的理论起源是公共利益理论,其核心命题是:政府规制是为了纠正市场失灵、维护公共利益。该理论假定政府是“仁慈的监护人”,能够以社会总福利最大化为目标实施规制。公共利益理论为出租车价格规制、数量规制提供了最直接的理论正当性依据,但其对政府行为动机的假定过于理想化,难以解释规制失灵现象。

其次是利益集团理论,核心命题是:规制是利益集团之间博弈的结果,规制政策最终服务于最有影响力的利益集团而非抽象的公共利益。出租车经营者作为高度组织化的利益集团,往往能够通过政治捐款、信息优势、游说等手段影响规制决策,使其有利于自身而非消费者。这一理论为理解 H 市议价乱象治理中“整治-好转-反弹”的循环困境提供了重要的分析视角。

2.2.3. 政府规制理论分析议价乱象的适用性

上述政府规制理论为分析 H 市巡游出租车议价乱象提供了多维度的理论透镜。公共利益理论视角下,政府对出租车实施价格规制是为了纠正信息不对称、保护乘客利益,议价行为是对这一规制目标的背离;而议价乱象的长期存在可能反映了驾驶员群体作为利益集团对规制执行的抵制与消解,甚至可能暗示了规制机构被局部“俘获”。

因此,政府规制理论不仅能够解释议价乱象“为何发生”,还能够解释“为何屡禁不止”(规制失灵与俘获),并能够为治理路径设计提供理论指导。这正是本研究选择政府规制理论作为核心分析工具的根本原因。

2.3. 研究方法与技术路线

为深入分析 H 市巡游出租车议价乱象的形成机制及治理困境,本文综合运用文献研究法、案例研究法、半结构化访谈法和文本分析法等研究方法,从制度、行为和治理过程等多个层面对研究问题展开分析,以增强研究结论的科学性与解释力。

2.3.1. 文献研究法

通过中国知网(CNKI)、Web of Science、Google Scholar 等学术数据库,系统检索国内外关于巡游出

租车治理、政府规制理论、城市公共交通管理等领域的中外文文献，梳理已有研究的核心观点、理论框架与实证发现，明确现有研究的贡献与不足，为本研究提供理论基础与学术定位。同时，收集《巡游出租汽车经营服务管理规定》等政策法规文本，分析制度设计的初衷与现实执行之间的张力。

2.3.2. 案例分析法

本研究以 H 市为单一案例进行深度剖析。案例选择遵循典型性与信息丰富性原则：H 市作为中部地区四线城市，其巡游出租车议价乱象的普遍性、投诉占比的长期高位以及治理效果的反复回潮，使其成为研究中小城市规制失灵的典型样本。通过对 H 市个案的系统分析，本研究试图揭示更一般的治理逻辑，为同类城市提供可迁移的经验参照。

2.3.3. 半结构化访谈法

为深入了解 H 市巡游出租车议价乱象的发生机理与治理困境，本研究拟对以下三类群体开展半结构化访谈：一是政府管理部门人员，包括 H 市交通运输局和 12345 热线工作人员，了解规制设计、执法资源配置、整治行动开展情况与面临的困难；二是巡游出租车驾驶员，了解其运营压力、议价行为的动机与合理化叙事、对现行规制的认知与态度；三是市民与游客，了解其遭遇议价乱象的经历、维权行为与效果评价、对治理成效的感知。访谈对象采用滚雪球抽样法选取，样本量以信息饱和为原则确定。

1) 访谈对象基本情况(表 1)

Table 1. Basic information of interview participants

表 1. 访谈对象基本情况

访谈对象	编号	人数	主要访谈内容
交通运输主管部门工作人员	G1~G3	3 人	监管制度、执法方式、治理难点
巡游出租车驾驶员	D1~D12	12 人	收入压力、议价动机、行业认知
乘客及游客	P1~P10	10 人	议价经历、投诉行为、治理评价

共访谈 25 名对象。访谈时间集中于 2025 年 8 月至 2025 年 10 月，单次访谈时间约 15~30 分钟。所有访谈均在征得受访者同意后开展，并采用匿名编号方式处理访谈信息，以保护受访者隐私。

2) 访谈资料处理

访谈结束后，本文对录音资料和访谈笔记进行整理，并根据研究主题进行编码分析。相关访谈内容将在后文分析部分作为辅助证据引用。

例如：

一名出租车驾驶员表示：“现在一天跑下来收入有限，如果完全按照计价器收费，很多时候收入很难保障。”(访谈对象 D5)

某交通管理人员指出：“专项治理期间投诉会明显下降，但治理结束后一段时间又会出现反弹。”(访谈对象 G2)

通过引入访谈材料，可以进一步增强对议价行为形成机制和治理困境的解释力度。

2.3.4. 文本分析法

收集 H 市 12345 政务服务热线与 12328 交通运输服务监督热线近三年的出租车投诉信息，对涉及议价、不打表、漫天要价等问题的投诉进行分类编码，分析议价乱象的类型分布、时空特征、高频区域与时段、投诉处理结果与满意度。同时，收集 H 市地方媒体、政府官网、社交媒体平台(如微博、小红书、本地论坛)上关于出租车议价问题的报道与讨论，分析公众态度、舆论焦点与治理诉求。

2.4. 分析框架构建

基于前述理论梳理与概念界定，本研究构建起“规制失灵－成因分析－路径优化”三个层次相互关联的分析框架，用以统摄后续的现状诊断、成因解剖与治理回应。

第一层，规制失灵。这是整个分析的逻辑起点——议价乱象之所以久治不愈，首先不是因为驾驶员“道德败坏”，而是规制系统本身存在漏洞。具体而言，这一层面关注两个维度：一是规制设计层面，现行制度在处罚力度、执法资源配置、投诉处理机制等方面存在哪些结构性缺陷；二是规制执行层面，执法寻租、运动式执法的周期性波动等障碍如何削弱了制度的落地效果。透过利益集团理论与规制俘获理论的视角，可以解释为何一套“看上去不差”的制度设计，在实际运行中却长期收效甚微。

第二层，成因分析。规制失灵是一个制度层面的判断，但它最终要落实到“谁在做什么、为什么这么做”的行为层面，才能构成完整的解释链条。因此，这一层将分析焦距从制度拉回到行动者身上——驾驶员在收入压力下如何权衡成本与收益，乘客在信息不对称的议价情境中处于怎样的博弈位置，企业为什么选择“睁一只眼闭一只眼”。运用激励规制理论与理性选择理论，本文试图揭示：议价乱象之所以能够持续，恰恰是因为它在一系列微观行为的互动中被不断地再生产出来。

第三层，路径优化。前两层的分析回答了“为什么管不住”和“为什么一直发生”的问题，路径优化则要回答“怎么办”。基于对规制失灵节点的识别与行为动因的把握，这一层面从政府规制强化、市场主体责任落实、行业共治格局构建、公民意识提升四个方向，设计彼此支撑、系统配套的治理路径。其目标指向是明确的——打破“整治－好转－反弹”的循环困局，使治理效果从短期高压走向长效机制。

三个层次之间构成递进的逻辑链条：规制失灵是病灶所在，成因分析是诊断过程，路径优化是治疗方案。脱离前两层讨论的治理建议难免悬浮空泛，而缺乏第三层回应的成因分析则会止步于“看清问题”而无力“解决问题”。这一框架贯穿全文，后续各章的分析与讨论均在此框架下展开。

3. H市巡游出租车议价乱象的现状分析

3.1. H市巡游出租车行业概况

截至2025年底，H市城区共有巡游出租车企业8家，在营巡游出租车1022辆，驾驶员约1600人(含双班制)。从运营模式上看，其中挂靠经营车辆819辆，车主每月向公司上交管理费400元；公司化经营车辆203辆，承包人每月向公司上交承包费4240元。巡游车起步价格为7元/2公里，超出2公里后每公里收费1.7元³。从运营模式来看，H市巡游出租汽车行业长期存在多元化经营结构。挂靠经营模式下，车辆所有人与出租汽车企业之间主要通过管理服务关系维持运营，企业承担行业管理和规范服务责任，但由于双方利益联结程度相对有限，对驾驶员日常经营行为的约束主要依赖制度管理和考核，实际执行过程中存在一定管理难度。同时，根据H市巡游出租汽车运价调整情况，现行运价标准形成于2019年价格调整过程中，此后持续执行。随着燃油价格、车辆维护成本以及居民出行结构变化，部分驾驶员认为现行运价水平与运营成本之间存在一定矛盾，并对运价动态调整提出相关诉求。

3.2. 议价乱象的表现特征

3.2.1. 违规行为的主要类型

基于H市政府网站的报告披露和该市12345与12328热线近三年(2023~2025年)投诉工单的分类，可以总结为以下几类情况：

³本文以H市作匿名化案例分析，文章中涉及到H市的出租车行业数据主要来源于H市政府官网、调研统计整理所得。

第一，全程议价型。驾驶员上车前或行驶途中明确告知乘客不打表，直接口头报价。报价通常为正常计价费用的 1.5~2.5 倍。多发于火车站、汽车站等对外交通枢纽及旅游景点周边，且该现象不限于节假日期间。一名乘客表示：“刚下高铁准备打车，司机没有问目的地就直接说过去 40 元，后来发现正常打表不到 20 元。”(访谈对象 P3)该行为利用了外地乘客对当地价格信息不了解的特点，具有较强的信息优势。

第二，中途加价型。待游客上车之后，驾驶员突然告知在打表的基础上需要额外加收返空费、过节费、等候费等。这类行为具有一定的隐蔽性和临时性，乘客在行程结束后才被告知需支付超出计价器显示的金额。

第三，拒载诱导型。对于短途目的地(如起步价范围内)，驾驶员以“不去”、“不顺路”等理由拒绝打表服务，要求乘客接受高于起步价的报价，否则拒载。

第四，人头收费型。主要发生于高校周边、商业中心等客流密集区域，驾驶员不以车为单位计费，而是按每位乘客单独收费，一辆车可同时搭载互不相识的 3~4 名乘客，每人收取 10~20 元不等。

3.2.2. 时空分布特征

通过对 H 市巡游出租车运营情况的实地调查、访谈以及相关投诉信息整理发现，出租车议价乱象在时间和空间分布上呈现一定的聚集性特征。

从时间维度来看，议价行为更容易发生于客流集中、供需矛盾较为突出的特殊时段。例如，春节、国庆等节假日期间，由于出行需求增加，乘客对即时交通服务的需求提升，部分驾驶员可能利用供需变化实施议价行为。此外，恶劣天气条件下，由于交通需求短时间内增加，议价行为发生概率也有所提升。从访谈情况来看，夜间运营时段由于监管力量相对有限、乘客信息获取能力下降，议价问题更容易出现。

从空间维度来看，议价行为主要集中于交通枢纽、旅游景区以及高校周边等区域。一方面，上述区域具有客流集中、临时性出行需求较高的特点；另一方面，外地游客、学生等群体对当地出租车收费标准和投诉渠道相对不熟悉，客观上增加了信息不对称程度，为议价行为提供了一定空间。根据调研期间实地观察及访谈情况发现，即使在高铁站等监管力量相对集中的重点区域，仍存在驾驶员通过口头报价替代计价器收费的情况，反映出议价行为具有较强的隐蔽性和治理难度。

上述数据与调研结果表明，出租车议价行为具有明显的针对外来人口与流动人群的选择性特征。相关司机往往利用外地乘客对本地路况、计价标准及投诉渠道不熟悉的信息劣势实施议价，从而获取更高收益。

3.3. 现行治理措施与成效评估

针对 H 市出租车议价乱象，交通运输主管部门已采取专项整治、投诉处理、技术监管和企业约谈等措施，通过重点区域执法检查、12328 投诉受理、车辆动态监控等方式加强行业监管。同时，对查实违规行为的驾驶员实施处罚，并督促出租车企业落实主体责任。

然而，从治理效果来看，现有措施仍未实现长效治理目标。专项整治主要依赖阶段性执法，治理效果容易随执法强度变化而波动；由于议价行为具有隐蔽性，乘客取证困难、投诉成本较高，导致违规行为发现和追责概率有限，难以形成持续有效的约束。此外，部分驾驶员仍存在侥幸心理，并通过规避监管等方式降低违规风险，反映出当前治理仍以事后处罚为主，在常态化监管、企业责任落实和行为约束机制方面存在不足。

总体来看，H 市出租车议价治理尚未完全摆脱“整治 - 缓解 - 反弹”的循环，需要进一步从规制机制、行业治理和市场运行环境等方面推进系统优化。

4. H 市巡游出租车议价乱象的成因分析

在前文构建的“规制失灵 - 成因分析”框架基础上，本章节从政府监管、市场主体、行业环境、公

共认知四个维度，系统剖析 H 市巡游出租车议价乱象的深层成因。

4.1. 政府规制效能不足

4.1.1. 规制设计层面：处罚力度与违规收益失衡

现行《巡游出租汽车经营服务管理规定》对议价行为的处罚上限为 500 元。考虑到议价行为带来的额外收益(据访谈，议价驾驶员月均增收约 1500~3000 元)与较低的被查实概率(不足 20%)，违规的期望成本远低于期望收益。这一规制设计上的“罚弱”特征，使议价行为成为驾驶员的理性选择。

4.1.2. 规制执行层面：运动式执法与常态化监管缺失

H 市对议价乱象的治理以专项整治为主，日常监管投入不足。专项整治期间执法力量集中投入，形成短期高压态势；但整治结束后，执法力量回撤，议价行为迅速反弹。这种波动式执法模式未能建立持续稳定的规制预期，驾驶员形成风头一过照旧的稳定预期，治理效果难以累积。

4.1.3. 规制俘获层面：规制执行中的利益关联风险

在出租车行业长期监管过程中，监管部门、企业与驾驶员之间形成持续互动关系，可能受到信息不对称、关系网络以及监管资源有限等因素影响，导致规制执行存在一定弹性。根据规制俘获理论，当监管主体与被监管对象之间形成较强互动关系时，可能削弱监管独立性，降低制度执行效果。此外，出租车行业具有较强的地方性和熟人社会特征，长期重复博弈可能导致非正式关系对正式制度产生影响，使部分违规行为未能得到及时有效约束。因此，完善监管回避机制、强化执法监督，是提升规制执行有效性的重要保障。

4.1.4. 投诉处理层面：取证困难与乘客维权成本高

由于议价行为通常发生于出租车车厢内部，具有即时性和隐蔽性，乘客往往难以及时获取有效证据。在缺少发票、录音录像或车辆信息等情况下，投诉案件的核查和责任认定存在一定困难。同时，部分乘客尤其是外地游客因投诉成本较高、流程不熟悉等原因，维权意愿相对不足，客观上降低了违规行为被发现和追责的概率，削弱了监管机制的约束效果。

4.2. 市场主体缺失

4.2.1. 企业经营主体责任虚化

H 市出租车行业以挂靠经营为主，企业与车主之间是松散的管理关系而非紧密的劳动关系。企业按月收取管理费，但对驾驶员的日常运营行为缺乏有效约束。企业缺乏经济动力去主动监管议价行为。议价带来的额外收益归驾驶员，而议价被查处的罚款由驾驶员承担，企业的管理责任几乎不落空。这种权责利不匹配的格局，使企业从潜在的治理同盟变为事实上的旁观者。

4.2.2. 驾驶员收入压力与议价动机

H 市巡游出租车驾驶员月均纯收入约 4000~5500 元，低于网约车驾驶员(约 6000~7500 元)。在运价长期未调整、网约车分流客源、燃油/充电成本上涨的多重压力下，议价成为部分驾驶员补偿收入下降的“非正规策略”。从博弈论视角看，当合规运营的收益低于违规运营的期望收益时，驾驶员选择议价是理性的个体决策，尽管这损害了行业整体利益。

4.2.3. 行业自律机制缺失

H 市尚未建立有效的出租车行业协会或驾驶员自律组织，行业内缺乏协商议事、自我约束的平台与机制。驾驶员之间对议价行为没有形成内部监督或舆论压力，甚至出现“别人议价我不议价就吃亏”的囚徒困境心态。

4.3. 行业环境紊乱

4.3.1. 网约车冲击下的市场失衡

随着网约车平台的发展，黄石市居民出行方式逐渐呈现多元化趋势，巡游出租车面临一定市场竞争压力。一方面，网约车依托平台化运营、线上调度以及价格机制灵活等特点，对传统巡游出租车客源形成一定分流；另一方面，巡游出租车仍受到固定运价、经营模式以及运营成本上升等因素影响，部分驾驶员面临收入增长压力。在此背景下，部分驾驶员可能通过议价等非规范经营行为增加额外收益，议价乱象成为行业转型过程中治理压力的重要体现。

4.3.2. 行业内部利益结构扭曲

经营权制度的“历史遗留问题”加剧了行业内部矛盾。早期获得经营权的个体车主通过转租方式获取“食利”收益，实际驾驶员承担高昂的“份子钱”(日租金约 180~220 元)。高额租金的压力进一步压缩了驾驶员的合规运营空间，议价成为转嫁成本压力的便捷通道。

4.3.3. 配套设施与服务供给不足

H 市巡游出租车缺乏专用的候客通道、临时停靠点、就餐与如厕配套设施。驾驶员在火车站、景区等区域抢客现象普遍，无序竞争滋生了议价、拒载等失范行为。同时，H 市尚未建立统一的出租车预约平台，巡游车在数字化服务能力上与网约车形成明显代差，进一步削弱了其市场竞争力。

4.4. 公共认知低下

4.4.1. 乘客维权意识薄弱

调查显示，遭遇议价乱象后，H 市乘客选择投诉的比例不足 15%。主要原因包括：一是对价格标准不熟悉，难以判断是否被议价；二是认为投诉没用、程序太麻烦；三是担心驾驶员报复或耽误行程。维权意识的薄弱使议价行为的外部约束近乎失效。

4.4.2. 社会监督力量缺失

H 市媒体对议价乱象的监督报道较为零散，缺乏持续性、深度性的舆论追踪。本地社交媒体上的讨论多停留在个案曝光层面，未能形成推动制度性变革的社会压力。消费者协会、人大代表、政协委员等监督主体的作用也未得到充分发挥。

4.4.3. 信息不对称的制度性再生产

议价乱象的高发区域(火车站、景区、高校)恰好是信息不对称最严重的区域——外来乘客对本地运价、路线不熟悉，处于信息劣势地位。而政府定价信息的公开渠道有限(主管部门官网、车内张贴的价目表往往不醒目)，乘客在交易前难以便捷获取“应然价格”信息，进一步加剧了议价行为的可乘之机。

5. H 市巡游出租车议价乱象的治理路径

基于上述成因分析研究，本章从强化政府规制、明确市场主体责任、构建行业共治格局、提升公民意识四个维度提出系统治理路径。各路径之间相互支撑、形成合力，旨在打破“整治 - 好转 - 反弹”的循环困境。

5.1. 强化政府规制，完善监管体系

5.1.1. 优化规制设计：提高违规成本与增强规制威慑

从制度设计上，H 市政府可以推动地方立法或相关规范性文件的修订，适度提高出租车议价行为的处罚上限，并建立阶梯式惩戒机制。具体而言，建议设计如下罚款额度方案：根据 H 市驾驶员月均纯收

入(约 4000~5500 元)及访谈反映的议价月均增收额(约 1500~3000 元),首次违规处以 500 元罚款(约为单次违规期望收益的 2~3 倍);第二次违规处以 1500 元罚款并停运 3 天;第三次及以上违规处以 3000 元罚款并纳入重点监管名单,情节严重的依法吊销从业资格。该阶梯方案的设计逻辑在于,使违规的累积成本显著超过累积收益,从而在重复博弈中打破驾驶员“低风险、高收益”的预期结构。

将议价行为与出租车经营权续期、服务质量信誉考核等制度相衔接,使违规记录直接影响出租车企业及驾驶员的核心利益,增强行业主体的合规动力与自我约束意识。

另外,还应建立违规行为公示制度。对于经查实的议价案件,可通过政府官方网站、本地媒体平台等渠道进行公开曝光,借助社会监督与舆论压力形成声誉约束,从而进一步提升规制措施的威慑效果。

5.1.2. 改革执法模式：从运动式执法转向常态化监管

一方面,应组建专门的出租车执法中队,配备相对固定的专职执法人员,避免执法力量在专项整治与日常监管之间出现“潮汐式”波动,从而提升监管的持续性与稳定性。另一方面,应进一步完善日常监管机制,推行“双随机、一公开”监管模式,通过随机抽取检查对象、随机安排执法检查,并及时公开检查结果,在不提前告知时间和地点的情况下开展执法行动,以打破驾驶员对于执法风头期的预判和规避心理。

与此同时,还应充分运用数字化监管手段,依托 GPS 运行轨迹、计价器数据以及车载视频监控等技术资源,探索开展非现场执法,实现对异常运营行为的智能识别、自动预警与在线取证,进一步降低执法成本,提高监管效率与执法精准度。

5.1.3. 优化投诉处理机制：降低维权成本、提高处理效率

通过科技赋能,政府可以联合科技公司开发简易投诉小程序/二维码,乘客扫码即可提交投诉信息(自动关联车辆号牌、时间、地点),降低投诉门槛。建立投诉处理绿色通道,对事实清晰、证据确凿的投诉案件实现 48 小时内反馈处理结果。三是引入“先行赔付”机制,查实议价后,由企业或驾驶员先行退还多收费用并向乘客致歉,提升乘客维权获得感。四是定期发布投诉分析报告,对投诉高发的时段、区域、车辆实施精准监管。

5.1.4. 打破规制俘获：建立利益隔离机制

为保障出租车行业治理的公正性与权威性,首先应建立健全执法回避制度,明确要求执法人员不得与出租车企业或驾驶员存在利益关联,并定期开展廉政风险排查和岗位监督,防止因利益输送、人情关系等因素影响执法的独立性与公正性。

与此同时,为形成更加完善的监督体系,还应畅通内部监督与社会监督渠道,建立健全举报受理与举报人保护机制,鼓励“吹哨人”对执法不公、监管失职以及选择性执法等行为进行举报,从而推动形成政府监管、内部监督与社会监督相结合的多元共治格局。

5.2. 明确市场主体责任，规范营运行为

5.2.1. 强化企业治理责任

地方政府可以依法建立企业投诉率排名与约谈、处罚挂钩机制,对投诉率持续偏高的企业,核减其经营权指标或暂停新增车辆投放。推动企业从“收租者”向“管理者”转型,要求企业建立驾驶员日常培训、服务考核、违规内部处理制度。同时,鼓励“公车公营”模式改革,企业直接雇佣驾驶员、承担车辆运营成本并分享运营收益,形成“企业管得住、驾驶员有保障”的利益共同体。

5.2.2. 调整运价形成机制

为缓解议价行为产生的经济诱因,应完善巡游出租车运价形成机制。H 市可建立动态调价机制,综

合考虑燃油成本、人工成本、居民收入水平及市场供需变化，适时调整运价标准，使价格水平更加符合行业实际。同时，可探索在节假日、恶劣天气等特殊时段实施透明化、规范化的临时调价，以合法价格调节机制替代非规范议价行为。

5.2.3. 降低驾驶员运营负担

为缓解出租车驾驶员的经营压力、减少议价行为的经济诱因，还应进一步完善行业利益分配机制。一方面，推动企业合理让利，减轻驾驶员过高的租金负担，从源头上缓解驾驶员的经营压力；另一方面，出租车经营可以借鉴典型的“保底 + 分成”销售模式，即在保障企业基本运营收益的同时，将部分租金收入与驾驶员的实际营运收入相挂钩，降低驾驶员需要承担的固定成本压力，增强收入分配机制的灵活性与公平性。

5.3. 强化行业协同，构建共治格局

5.3.1. 成立行业协会，建立行业自律机制

应充分发挥 H 市行业组织在自律管理与协同治理中的作用。协会可牵头制定行业服务公约和职业行为规范，明确驾驶员在运营服务中的基本准则与行为底线，增强行业内部的规范意识与责任意识。对存在议价、拒载等违规行为的驾驶员进行行业内部通报，形成来自同行之间的监督压力与声誉约束。

5.3.2. 引入社会监督力量

一是聘请市民监督员或行风监督员，定期以乘客身份暗访，发现问题及时反馈。二是与本地媒体合作开设出租车服务监督专栏，定期公布投诉排名与典型案例，借助舆论压力倒逼行业整改。三是发挥人大代表、政协委员的监督作用，通过建议提案、专题调研等方式推动问题解决。

5.3.3. 推动巡网融合，提升服务水平

强化社会监督力量，还可建立多元主体参与的外部监督机制。例如，聘请市民监督员或行风监督员，由其定期以普通乘客身份开展暗访体验，对出租车运营服务中的议价、拒载、绕路等问题进行监督，并及时向主管部门反馈相关情况，从而增强监管的日常性与真实性。积极开展与本地媒体的合作，开设出租车服务监督专栏，定期公布投诉排名、典型案例以及整改情况，借助媒体曝光和舆论监督形成持续性的社会压力，倒逼行业主体提升服务质量并推动问题整改。

5.4. 提升公民意识，夯实治理的社会基础

5.4.1. 加强价格信息公开与宣传

为提升乘客的知情权与维权意识，应进一步完善出租车行业的信息公开与宣传引导机制。对于出租车的透明化管理，可以要求所有出租车在车厢醒目位置统一张贴价目表、投诉电话及维权二维码等信息，方便乘客及时了解法定收费标准和投诉渠道，降低维权成本。在火车站、旅游景区等出租车议价问题较为集中的区域设置 LED 显示屏，循环播放出租车运价标准、投诉方式及消费维权提示，增强外来游客和流动人口对正规收费规则的认知。

5.4.2. 培育乘客维权文化

为增强乘客的维权意识与监督参与度，还应积极培育社会层面的维权文化。加强对乘客维权知识的普及，引导公众主动保留乘车凭证和相关证据，提升依法维权意识。进一步优化投诉处理机制，简化投诉流程、压缩办理周期，提高投诉反馈效率，以“看得见、可感知”的治理成效增强公众对维权渠道的信任感和参与意愿，从而激励更多乘客主动举报违规行为。

5.4.3. 引导舆论正向监督

在出租车行业治理过程中，还应充分发挥舆论监督的积极作用。可鼓励本地自媒体、网络平台及具有社会影响力的网络“大V”在监督曝光议价乱象的同时，客观报道行业治理进展、宣传典型整改案例，并对服务优质、诚信经营的优秀驾驶员进行表彰和推广。

6. 结论与展望

6.1. 研究结论

本文以政府规制理论为分析框架，对H市巡游出租车议价乱象进行了系统研究。研究发现，议价乱象并非单纯的个体道德问题，而是政府监管失灵、市场主体责任缺位、行业生态失衡以及公众维权意识不足等多重因素共同作用下形成的结构性问题。其中，规制设计不合理、运动式执法、企业管理弱化、驾驶员收入压力以及信息不对称等因素相互叠加，推动了议价行为的长期存在。

进一步来看，当前治理长期陷入“整治-好转-反弹”的循环，其根本原因在于规制失灵。由于违规成本长期低于违规收益，议价行为逐渐演变为部分驾驶员的“理性选择”；同时，规制者与被规制者之间的非正式利益关联，也在一定程度上削弱了监管的公正性与有效性。

基于此，本文认为，破解议价乱象需要构建政府、市场、社会与公民多元协同的长效治理机制。单纯依赖强化执法或道德倡导难以实现根本治理，应从优化规制体系、完善执法机制、强化企业责任、改善驾驶员收入结构以及提升公众监督与维权意识等方面协同推进，形成系统化治理闭环。

6.2. 研究局限与展望

受客观条件限制，本文未能获取出租车GPS轨迹、计价器等核心运营数据，对议价乱象的分析主要依赖投诉工单，可能存在实际发生率高于投诉数量的偏差。同时，本文以质性分析为主，对各影响因素之间的作用机制及相对重要性尚缺乏严格的计量检验。此外，研究基于H市个案展开，其结论在不同地区的适用性仍有待进一步验证。

未来，研究可结合平台运营数据与问卷调查，提升量化分析的准确性。同时，可通过多案例比较研究，进一步总结不同类型城市巡游出租车治理的共性规律与差异特征。对于本文提出的治理路径，也有必要在实践中持续跟踪其实施效果，并根据治理反馈进行动态优化。

参考文献

- [1] Frankena, M.W. and Pautler, P.A. (1984) An Economic Analysis of Taxicab Regulation. *Transportation Research Record*.
- [2] Teal, R.F. and Berglund, M. (1987) The Impacts of Taxicab Deregulation in the USA. *Journal of Transport Economics and Policy*, 21, 37-56. <https://doi.org/10.3828/jtep.1987.21.1.37>
- [3] Rosenbloom, S. and Altshuler, A. (1977) Equity Issues in Urban Transportation. *Policy Studies Journal*, 6, 29-40. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1977.tb01163.x>
- [4] 陈越峰. “互联网+”的规制结构——以“网约车”规制为例[J]. *法学家*, 2017(1): 17-31+175-176.
- [5] 姜志伟. 浅谈我国城市出租车的现状与管理对策[J]. *黑龙江科技信息*, 2014(27): 277.
- [6] 冯松, 李正银, 孙菲. 地级城市 12328 电话数据分析与成果应用——以出租汽车投诉工单为例[J]. *现代交通技术*, 2021, 18(2): 65-67.
- [7] 李金龙, 乔建伟. 政府规制工具变迁逻辑及其与政策目标适配路径研究——基于出租车政策的内容分析[J]. *大连理工大学学报(社会科学版)*, 2023, 44(1): 93-102.
- [8] Pigou, A.C. (1932) *The Economics of Welfare*. 4th Edition, Macmillan & Co.
- [9] Coase, R.H. (1960) The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

- <https://doi.org/10.1086/466560>
- [10] Stigler, G.J. (1971) The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- [11] Peltzman, S. (1976) Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law and Economics*, 19, 211-240. <https://doi.org/10.1086/466865>
- [12] 劳潮惠, 吴群琪. 城市出租客运行业特性与政府规制分析[J]. 公路交通科技, 2013, 30(6): 131-135.
- [13] 宿静. 共享经济背景下网约车政府规制路径研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2019.
- [14] Viscusi, W.K., Harrington Jr., J.E. and Vernon, J.M. (2005) *Economics of Regulation and Antitrust*. 4th Edition, MIT Press.
- [15] 矫金池, 孙健, 倪润友. 城市网约车与巡游出租车动态博弈及碳排放效应研究[J]. 浙江大学学报(工学版), 2025, 59(7): 1373-1384.