

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ TIỀN ĐIỆN TỬ VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

BÙI THỊ THÙY DUNG*

Tiền điện tử không chỉ là xu hướng đầu tư mới mà còn là một phần không thể thiếu trong nền kinh tế hiện đại. Thực tế cho thấy, tiền điện tử đã trở thành một thách thức lớn đối với hệ thống tài chính truyền thống ở hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay. Mặc dù đã có sự đồng thuận cao về việc tăng cường giám sát loại tài sản này nhưng do những khác biệt về điều kiện quốc gia với thể chế chính trị, thực lực của thị trường tài chính mà tiến trình lập pháp và thái độ quản lý của các quốc gia đối với tiền điện tử cũng rất khác nhau. Trong đó, với tư cách là những nền kinh tế hàng đầu thế giới, các biện pháp quản lý tiền điện tử của Trung Quốc và Hoa Kỳ luôn được đánh giá là mang tính đại diện rất cao, cần được học hỏi trong việc xây dựng khung pháp lý với tiền điện tử tại Việt Nam.

Từ khóa: Tiền điện tử; quản lý tiền điện tử; pháp lý về tiền điện tử.

Cryptocurrency is not only a new investment trend but also an indispensable component of the modern economy. In practice, it has posed significant challenges to traditional financial systems in most countries worldwide. Although there is a broad consensus on the need to strengthen oversight of this asset class, differences in national conditions, political systems, and the capacity of financial markets have led to considerable variations in legislative processes and regulatory approaches to cryptocurrency. Among them, as two of the world's leading economies, China and the United States have adopted regulatory measures for cryptocurrencies that are considered highly representative and worthy of reference for Vietnam's development of a legal framework for cryptocurrencies.

Keywords: Cryptocurrency; cryptocurrency regulation; cryptocurrency legislation.

NGÀY NHẬN: 10/5/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/7/2025

NGÀY DUYỆT: 15/8/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.355.2025.1270>

1. Đặt vấn đề

Tiền điện tử là một loại tiền kỹ thuật số (gọi là tiền ảo, tiền mã hóa). Tiền điện tử hoạt động trên công nghệ Blockchain, không có sự xác nhận tín dụng của các ngân hàng mà dựa vào công nghệ sổ cái phân tán để xác minh và ghi lại các giao dịch, cho

phép bất kỳ ai, ở bất kỳ đâu cũng có thể gửi và nhận thanh toán. Về mặt pháp lý, tình trạng của tiền điện tử có sự khác biệt rất lớn

* *ThS, Cục An ninh mạng và phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao, Bộ Công an*

giữa các quốc gia. Ví dụ, El Salvador, Anh thì tiền điện tử được công nhận là tiền tệ hợp pháp; trong khi Canada, Nhật Bản lại coi là hàng hóa hoặc tài sản.

Tiền điện tử đầu tiên là Bitcoin, được tạo ra vào năm 2009 và hiện tại vẫn là loại tiền điện tử có giá trị nhất. Mặc dù không được công nhận chính thống nhưng một số loại tiền điện tử, như: Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Ripple... đã và đang trở thành một loại tài sản, phương tiện thanh toán, công cụ đầu tư, phương thức huy động vốn hữu hiệu tại nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Theo báo cáo của hãng Chainalysis, tính đến tháng 7/2023, tài sản mã hóa vào Việt Nam lên đến 120 tỷ USD, gấp khoảng 3 - 4 lần dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam và tăng 20% so với giai đoạn 2021 - 2022 (khoảng 100 tỷ USD)¹. Thị trường tiền điện tử ở nước ta hiện nay diễn ra sôi động với tốc độ tăng trưởng CAGR là 16,15%². Các nhà đầu tư Việt Nam giao dịch khoảng 20 tỷ USD trên sàn tiền số lớn nhất thế giới và hình thức chiếm 90% là hợp đồng tương lai. Theo thống kê của Triple-A, khoảng 21,2% dân số Việt Nam sở hữu tiền số, tương đương khoảng 20 triệu người. Con số này đưa Việt Nam đứng thứ hai thế giới về tỷ lệ người dân sở hữu tiền số, chỉ sau UAE³.

Bên cạnh việc giao dịch trên sàn quốc tế, hoạt động trao đổi, mua bán tiền điện tử giữa cá nhân với cá nhân trên không gian mạng còn được tổ chức theo dạng “chợ đen”, “hội nhóm kín” mua bán, trao đổi tiền điện tử; người Việt Nam (đăng ký tại nước ngoài nhưng làm việc tại Việt Nam) đã phát hành, cung ứng các đồng tiền ảo ra thị trường quốc tế. Hiện nay, pháp luật Việt Nam cũng chưa quy định rõ ràng và đầy đủ khung pháp lý để điều chỉnh lĩnh vực tiền điện tử. Vì vậy, nghiên cứu về tiền điện tử của Trung Quốc, Hoa Kỳ sẽ có giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong việc ban hành khung pháp lý để quản lý tiền điện tử.

2. Khung pháp lý cứng rắn của Trung Quốc với tiền điện tử

Từ khi tiền điện tử xuất hiện, Trung Quốc đã ban hành nhiều quy định liên quan đến tiền điện tử. Chẳng hạn, năm 2013, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, Bộ Công nghiệp và Công nghệ thông tin, Ủy ban Quản lý Ngân hàng Trung Quốc, Ủy ban Quản lý Chứng khoán Trung Quốc và Ủy ban Quản lý Bảo hiểm Trung Quốc đã ra thông báo về “Phòng ngừa Rủi ro Bitcoin” (được gọi là Văn bản số 289). Nội dung gồm: (1) Định nghĩa về Bitcoin, là một loại hàng hóa ảo cụ thể không có các thuộc tính tiền tệ như đầu thầu hợp pháp và bản chất bất biến; không có cùng địa vị pháp lý như tiền tệ. (2) Yêu cầu các tổ chức tài chính và tổ chức thanh toán cấm thực hiện các hoạt động kinh doanh liên quan đến Bitcoin. (3) Các nền tảng cung cấp dịch vụ đăng ký, giao dịch Bitcoin và các dịch vụ khác phải được đăng ký với cơ quan quản lý viễn thông. (4) Cảnh báo những rủi ro với hành vi rửa tiền liên quan đến Bitcoin. Mặc dù Văn bản số 289 cấm các tổ chức tài chính và tổ chức thanh toán tiến hành các hoạt động kinh doanh liên quan đến Bitcoin nhưng vẫn cho phép các trang web, Internet đã được đăng ký theo luật cung cấp dịch vụ đăng ký, giao dịch Bitcoin và các dịch vụ khác.

Năm 2017, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, Cục Quản lý Không gian mạng Trung Quốc, Bộ Công nghiệp và Công nghệ thông tin, Cục Quản lý Công thương Nhà nước, Ủy ban Quản lý Ngân hàng Trung Quốc, Ủy ban Quản lý Chứng khoán Trung Quốc và Ủy ban Quản lý Bảo hiểm Trung Quốc đã ban hành “Thông báo về việc phòng ngừa rủi ro trong phát hành và tài trợ token” (Thông báo số 94). Nội dung bao gồm: (1) Làm rõ các thuộc tính thiết yếu của việc phát hành và tài trợ token, trong đó nhấn mạnh đến các thuộc tính phi tiền tệ của token hoặc tiền điện tử. (2) Nghiêm cấm tham gia vào các hoạt động phát hành và tài trợ token bất hợp pháp. (3) Tăng cường quản lý các nền tảng giao dịch

tài trợ bằng token. (4) Các tổ chức tài chính và tổ chức thanh toán phi ngân hàng bị cấm thực hiện hoạt động phát hành token và các hoạt động liên quan đến tài chính. Hiệp hội Tài chính Internet Trung Quốc đã ban hành “Cảnh báo rủi ro 913” để công dân của họ biết về những rủi ro đầu tư của tiền điện tử như Bitcoin⁴.

Năm 2024, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã ban hành “Diễn giải tư pháp về các vụ án hình sự về rửa tiền”, trong đó liệt kê rõ: “chuyển nhượng, hoán đổi tiền phạm tội và tiền thu được thông qua giao dịch tài sản ảo và trao đổi tài sản tài chính” là một trong những phương thức rửa tiền. Loại rửa tiền liên quan đến tiền điện tử này chủ yếu liên quan đến các giao dịch tiền điện tử, chẳng hạn, như: chuyển đổi tiền thu được từ tội phạm thành “tiền ảo” để trốn tránh sự điều tra của cơ quan tư pháp.

Ngày 22/01/2025, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, Bộ Thương mại, Cục Quản lý Tài chính Nhà nước, Ủy ban Quản lý Chứng khoán Trung Quốc và Cục Quản lý Ngoại hối Nhà nước đã cùng ban hành “Ý kiến về việc thí điểm điều chỉnh theo chuẩn mực cao quốc tế trong lĩnh vực tài chính tại Khu thí điểm thương mại tự do có điều kiện (ở Hồng Kông) nhằm thúc đẩy mở cửa thể chế”. Tài liệu này được ban hành nhằm tiếp tục tối ưu hóa chương trình thí điểm “Kết nối quản lý tài sản xuyên biên giới” tại khu vực vịnh lớn Quảng Đông - Hồng Kông - Macao và hỗ trợ cư dân đại lục tại khu vực vịnh lớn Quảng Đông - Hồng Kông - Macao.

Như vậy, đến thời điểm hiện tại, luật pháp Trung Quốc chưa cho phép phát hành tiền điện tử hoặc cung cấp dịch vụ nền tảng giao dịch tiền điện tử trong nước.

3. Khung pháp lý trung lập của Hoa Kỳ với tiền điện tử

3.1. Những quy định về giám sát truy cập

Ngay từ năm 2013, các cơ quan quản lý tài chính Hoa Kỳ đã bắt đầu thực hiện giám

sát chặt chẽ các loại tiền điện tử, hình thành nên một hệ thống quản lý ở cả cấp liên bang và cấp tiểu bang. Trong số đó, Sở Dịch vụ Tài chính tiểu bang New York (NYSDFS) đã đi đầu trong việc thiết lập khuôn khổ quản lý để giám sát hoạt động kinh doanh tiền điện tử. Hoa Kỳ định nghĩa Bitcoin là một loại tiền ảo đặc biệt; coi những nền tảng, trung gian thanh toán tham gia vào giao dịch có sử dụng Bitcoin là đơn vị chuyển tiền.

Ngày 03/6/2015, NYDFS đã ban hành các quy định về việc giám sát thận trọng các doanh nghiệp tiền điện tử tại Tiểu bang New York⁵. Theo đó, tiểu bang New York quy định phải có giấy phép và không được tiến hành kinh doanh tiền điện tử, như: (1) Nhận tiền điện tử dưới dạng chuyển giao hoặc truyền tải; (2) Bảo quản, lưu trữ, nắm giữ, duy trì kiểm soát và giám sát tiền điện tử thay mặt cho người khác; (3) Mua và bán tiền điện tử dưới dạng doanh nghiệp khách hàng; (4) Thực hiện hoạt động kinh doanh trao đổi tiền tệ, bao gồm trao đổi tiền điện tử, lấy tiền tệ hợp pháp, trao đổi tiền tệ hợp pháp lấy tiền tệ kỹ thuật số và trao đổi một loại tiền điện tử này lấy một loại tiền điện tử khác; (5) Kiểm soát, quản lý hoặc phát hành tiền điện tử. Người nộp đơn phải đáp ứng các yêu cầu về vốn tối thiểu do cơ quan quản lý đặt ra để duy trì hoạt động, cung cấp quyền giám hộ tiền của khách hàng và thực hiện việc lưu giữ hồ sơ, báo cáo tài chính và công bố thông tin phù hợp. Đồng thời, tiểu bang New York cũng quy định về hai trường hợp miễn trừ khi xin cấp phép là: (1) Những người được cấp phép theo *Đạo luật Ngân hàng New York* để tham gia kinh doanh tiền điện tử và những người được cơ quan quản lý chấp thuận để tham gia kinh doanh tiền điện tử. (2) Thương nhân hoặc người tiêu dùng chỉ sử dụng tiền điện tử để bán hoặc mua hàng hóa hoặc dịch vụ.

Tương tự, ngày 19/6/2015, tiểu bang Connecticut đã ban hành *Đạo luật 81*, sửa đổi *Luật Lưu thông tiền tệ*, yêu cầu tất cả các doanh nghiệp tiền điện tử đang hoạt động tại

Connecticut phải xin giấy phép phù hợp. *Đạo luật* này không chỉ áp đặt các yêu cầu đối với các doanh nghiệp dịch vụ tiền tệ như sàn giao dịch ngoại hối và đơn vị phát hành mà còn đặt ra các tiêu chuẩn bổ sung cho các doanh nghiệp tiền điện tử. Các doanh nghiệp kinh doanh tiền điện tử phải duy trì đủ trái phiếu bảo lãnh để ứng phó với sự biến động giá tiền điện tử. Vào tháng 9/2017, Ủy ban Luật Thống nhất (ULC) của Hoa Kỳ đã công bố *Đạo luật điều chỉnh thống nhất về kinh doanh tiền ảo* (VCBA)⁶. Đây là tài liệu tham khảo có giá trị quan trọng với nhiều tiểu bang.

3.2. Quy định về chuyển tiền điện tử

Mạng lưới thực thi tội phạm tài chính Hoa Kỳ (FinCEN) đã ban hành các quy tắc hướng dẫn FIN-2013-G001 và cơ quan chức năng cũng đã quy định *Đạo luật bảo mật ngân hàng* (BSA) được áp dụng cho những cá nhân hoặc tổ chức tạo ra, mua lại, phân phối, trao đổi, chấp nhận hoặc phổ biến tiền điện tử. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ tiền tệ cần phải đăng ký với Bộ Tài chính và có các biện pháp chống rửa tiền phù hợp cũng như hệ thống nhận dạng khách hàng⁷.

Ngày 12/9/2014, TeraExchange với tư cách là nền tảng giao dịch phái sinh Bitcoin đầu tiên được đăng ký với Ủy ban Giao dịch Hàng hóa Tương lai Hoa Kỳ (CFTC) và bắt đầu chịu sự quản lý của CFTC. Tháng 9/2015, CFTC đã ban hành tài liệu phân loại tiền điện tử được đại diện bởi Bitcoin là hàng hóa và đưa giao dịch tương lai và quyền chọn Bitcoin vào quy định, yêu cầu các hoạt động giao dịch phải tuân theo các quy tắc của thị trường phái sinh hàng hóa. Vào ngày 24/7/2017, CFTC đã cấp giấy phép cho sàn giao dịch quyền chọn Bitcoin có trụ sở tại New York là LedgerX, cho phép sàn này giao dịch và thanh toán các hợp đồng phái sinh Bitcoin. Đây là lần đầu tiên CFTC cấp giấy phép cho giao dịch phái sinh tiền điện tử.

3.3. Quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

Vào tháng 8/2014, Cục Bảo vệ Tài chính

Người tiêu dùng Hoa Kỳ (CFBP) đã ban hành tài liệu “Rủi ro do tiền điện tử gây ra” để hướng dẫn người tiêu dùng khi đầu tư tiền điện tử. Tài liệu này cung cấp cho người tiêu dùng về: (1) Giá Bitcoin dao động rất lớn. (2) So với các sản phẩm hoặc dịch vụ tài chính do ngân hàng cung cấp như thẻ tín dụng, tiền điện tử được bảo vệ ít hơn. (3) Dễ gặp rủi ro bị tin tặc tấn công và gian lận. Cũng trong năm 2014, Cơ quan quản lý ngành tài chính Hoa Kỳ (FINRA) đã ban hành một tài liệu nhắc nhở nhà đầu tư với tiêu đề “Bitcoin, một chút rủi ro”, tại đây đã giới thiệu khái niệm và nguyên tắc hoạt động của tiền điện tử cũng như những rủi ro có liên quan.

3.4. Quy định về phòng, chống rửa tiền

Theo quy định tại 31 CFR Phần 103.125 về quản lý các thủ tục chống rửa tiền cho các doanh nghiệp dịch vụ tiền tệ thì các nhà cung cấp dịch vụ tiền tệ, trong đó có nhà cung cấp dịch vụ tiền điện tử và dịch vụ chuyển tiền cần thiết lập cơ chế chống rửa tiền tương ứng và tuân thủ các quy trình chống rửa tiền⁸. Việc thiết lập các thủ tục như vậy phải phù hợp với quy mô và mức độ rủi ro trong lĩnh vực dịch vụ tài chính và phải được lập thành văn bản, đồng thời cung cấp bản sao để kiểm tra theo yêu cầu của Bộ Tài chính. Ủy ban Giám sát các tổ chức tài chính liên bang (FFETC) đã thành lập kho lưu trữ BSA/AML và cung cấp hướng dẫn thực tế về việc áp dụng quy tắc nhận dạng khách hàng. *Đạo luật Bảo mật Ngân hàng* Hoa Kỳ cũng yêu cầu các ngân hàng và tổ chức tài chính khác phải tuân thủ các nghiêm túc thủ tục nhận dạng khách hàng.

Như vậy, về cơ bản, hệ thống quản lý tiền điện tử tại Hoa Kỳ đã nêu bật những đặc điểm về hình thức, quy định của liên bang, quy định của tiểu bang cũng như các báo cáo hướng dẫn mang tính chất luật mềm. Những quy định của pháp luật về quản lý tiền điện tử tại Hoa Kỳ cho thấy, sự chủ động và linh hoạt của hoạt động giám sát và cung cấp kinh nghiệm về hoạt động giám sát pháp lý đối với tiền điện tử ở nhiều quốc gia của Hoa Kỳ.

4. Một số kinh nghiệm gợi mở cho Việt Nam

Thứ nhất, cần định nghĩa rõ ràng về “tiền điện tử” và phân loại các loại tiền điện tử, như: phương tiện thanh toán, tài sản đầu tư hoặc token tiện ích. Điều này sẽ giúp các cơ quan chức năng đưa ra các quy định cụ thể cho từng loại tiền điện tử. Đây là bài học quan trọng từ khung pháp lý của Hoa Kỳ, với việc phân chia rõ ràng các loại tài sản kỹ thuật số như tiền điện tử (và các loại tài sản khác như chứng khoán). Sự phân loại này giúp cơ quan quản lý như SEC (có thể áp dụng các quy định liên quan đến chứng khoán đối với những đồng tiền điện tử có tính chất tài sản đầu tư, và các cơ quan khác sẽ quản lý các loại tiền điện tử có tính chất phương tiện thanh toán).

Thứ hai, đưa ra quan điểm rõ ràng công nhận hoặc không công nhận tiền điện tử là phương tiện thanh toán. Việt Nam có thể xem xét không công nhận tiền điện tử như một phương tiện thanh toán chính thức; đồng thời, nghiên cứu khả năng phát triển một đồng tiền kỹ thuật số quốc gia (CBDC) để thúc đẩy giao dịch kỹ thuật số an toàn và được kiểm soát chặt chẽ. Kinh nghiệm của Trung Quốc, khi họ thực hiện một chính sách mạnh mẽ đối với tiền điện tử, đặc biệt là việc cấm các giao dịch tiền điện tử và khai thác mỏ.

Thứ ba, cần ban hành thêm các quy định về bảo mật và phòng, chống rửa tiền; đồng thời, yêu cầu xác minh danh tính người dùng đối với các tổ chức tài chính và sàn giao dịch tiền điện tử nhằm tạo ra một cơ chế giám sát giao dịch và yêu cầu các công ty tiền điện tử phải hợp tác với cơ quan chức năng trong việc ngăn chặn các hoạt động phi pháp sẽ giúp bảo vệ người dùng và ổn định thị trường. Thực tế, Hoa Kỳ đã áp dụng quy định này với các sàn giao dịch lớn và giám sát chặt chẽ các giao dịch để ngăn chặn các hành vi tội phạm hiệu quả.

Thứ tư, Việt Nam nên xây dựng các khuôn khổ pháp lý linh hoạt để khuyến khích các sáng kiến công nghệ trong lĩnh vực

Blockchain và tiền điện tử. Điều này có thể bao gồm việc tạo ra các “sandbox” pháp lý cho phép các công ty khởi nghiệp thử nghiệm các sản phẩm mới mà không phải lo ngại về các quy định quá nặng nề. Chẳng hạn, Trung Quốc đầu tư mạnh vào blockchain với mục tiêu kiểm soát hoàn toàn công nghệ này thông qua các sáng kiến của Chính phủ.

Thứ năm, tăng cường hợp tác quốc tế trong quản lý tiền điện tử. Hoa Kỳ và Trung Quốc đều tham gia vào các diễn đàn quốc tế để xây dựng các quy chuẩn chung về tiền điện tử, đặc biệt là trong việc phòng, chống rửa tiền và tài trợ khủng bố. Việt Nam cần chủ động tham gia vào các diễn đàn quốc tế để học hỏi, trao đổi kinh nghiệm và hợp tác trong việc xây dựng một hệ thống pháp lý phù hợp với các chuẩn mực quốc tế, đồng thời bảo vệ lợi ích quốc gia.

Chú thích:

1. *Cryptocurrency Regulations Around the World*. <https://www.investopedia.com>, truy cập ngày 19/11/2024.
2. *Người Việt giao dịch tiền số nhiều thứ tư trên Binance*. <https://vnexpress.net>, ngày 04/8/2023.
3. Nguyễn Thịnh. *Thử nghiệm sàn giao dịch tài sản ảo: Việt Nam nên áp dụng mô hình “sandbox” như Singapore?*
4. Zhang Ji Red Bull Pepe (2018). *Những cân nhắc về quy định tiền điện tử của Hoa Kỳ*. Tạp chí Trung tâm nghiên cứu luật tài chính của Đại học Bắc Kinh, số 96/2018.
5. *Lỗ Lỗi, Phó thống đốc Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc trả lời Tân Hoa Xã, Bắc Kinh*, ngày 05/9/2024.
6. *Luật Quản lý thống nhất về kinh doanh tiền ảo, Hội nghị toàn quốc các ủy viên về luật thống nhất của tiểu bang*. <http://www.gongxi-angcj.com>, truy cập ngày 29/11/2024.
7. Thông cáo báo chí (2014). *TeraExchange ra mắt giao dịch phái sinh Bitcoin được quản lý đầu tiên*, ngày 12/9/2014.
8. Pukhov, R. (2009). *Serdyukov Cleans Up the Arbat*. Moscow Defense Brief. Centre for Analysis of Strategies and Technologies (1(15)/2009).