

Nhận diện những khía cạnh pháp lý liên quan đến tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành

Lưu Minh Sang*, Nguyễn Ngọc Phương Hồng**

Nhận ngày 23 tháng 10 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 5 tháng 6 năm 2025.

Tóm tắt: Tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành (CBDC) đang nổi lên như một giải pháp thay thế tiềm năng cho tiền pháp định vật lý cũng như các phương tiện thanh toán truyền thống. Từ năm 2020 đến nay, hàng trăm Ngân hàng Trung ương (NHTW) trên toàn cầu đã bắt đầu nghiên cứu, thử nghiệm hoặc triển khai chính thức CBDC. Việt Nam cũng đang trong quá trình nghiên cứu tiền khả thi, theo dõi tiến trình triển khai các dự án CBDC trên toàn cầu để lựa chọn hướng đi phù hợp. Trong bối cảnh đó, bài viết này tập trung tiếp cận CBDC dưới góc độ pháp lý để nhận diện, phân tích các thách thức phát sinh khi thí điểm và triển khai CBDC. Cùng với việc phân tích tình huống điển hình tại quốc gia đã triển khai thí điểm CBDC, chủ yếu là Trung Quốc, từ đó đưa ra những khuyến nghị ban đầu về cách tiếp cận pháp lý cho Việt Nam nhằm đảm bảo việc phát hành CBDC được hợp pháp, minh bạch, hiệu quả và an toàn cho người dùng.

Từ khoá: CBDC, tiền kỹ thuật số, Ngân hàng Trung ương, khía cạnh pháp lý.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: Central Bank Digital Currency (CBDC) is emerging as a potential alternative to physical fiat currency and traditional payment methods. Since 2020, hundreds of central banks worldwide have initiated research, pilot projects or formal deployment of CBDC. Vietnam is also in the process of pre-feasibility research, closely monitoring CBDC global development progress to determine the most appropriate approach. In this context, the article focuses on CBDC from a legal perspective to identify and analyze the challenges arising from its piloting and deployment. By analyzing typical cases in countries that have piloted CBDC, primarily China, the article provides preliminary recommendations for Vietnam's legal approach to ensure that the issuance of CBDC is legal, transparent, efficient, and safe for users.

Keywords: CBDC, digital currency, central bank, legal aspects.

Subject classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Sự xuất hiện và phát triển của công nghệ số đang làm thay đổi và phá vỡ cấu trúc giao dịch truyền thống của nhiều lĩnh vực trong nền kinh tế. Các hoạt động kinh tế dần chuyển dịch sang môi trường trực tuyến kéo theo sự thay đổi về cách thức mà người tiêu dùng thực hiện hoạt động thanh toán. Thanh toán không dùng tiền mặt bắt đầu được thúc đẩy mạnh và tiền điện tử dần trở nên quen thuộc với dân chúng.

Cùng với đó, những nỗ lực nhằm tạo ra loại tiền tệ phi tập trung cũng được thúc đẩy bởi nhiều cá nhân và tổ chức phi nhà nước. Các loại tiền mã hóa đã trở thành tâm điểm chú ý. Tuy nhiên, các quốc gia có phản ứng khác nhau đối với tiền mã hoá và phần lớn không công nhận

*,** Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

Email: sanglm@uel.edu.vn

tiền mã hoá là một loại tiền pháp định hay phương tiện thanh toán. Mặc dù vậy, sự xuất hiện của tiền mã hoá vẫn đặt ra nhiều câu hỏi và thúc đẩy các cuộc tranh luận về tiền tệ trong kỷ nguyên số. Trong đó, chủ yếu tập trung vào câu hỏi: "Trong tương lai, liệu tiền pháp định nên tồn tại dưới hình thức nào và ai sẽ phát hành, kiểm soát nó?".

Trong bối cảnh này, nhiều NHTW trên thế giới đã bắt đầu nghiên cứu, thí điểm hoặc phát triển tiền kỹ thuật số của Ngân hàng Trung ương, hay còn lại là tiền pháp định số (CBDC). Theo một nghiên cứu của Raphael Auer và các cộng sự (2024) dưới sự tài trợ bởi Ngân hàng Thanh toán quốc tế (BIS) vào năm 2023, CBDC đã bắt đầu nhận được sự quan tâm từ một số NHTW vào năm 2016 và trở thành mối quan tâm toàn cầu từ những năm 2020. Có thể tạm chia các quốc gia thành 3 nhóm: (1) Nhóm đã áp dụng hoặc đang thí điểm CBDC; (2) Nhóm ủng hộ tích cực và đang dự định thử nghiệm; (3) Nhóm thận trọng nghiên cứu và đề xuất kế hoạch phát hành (Cần Văn Lực và các Cộng sự, 2021). Đồng thời, các thỏa thuận đa CBDC (mCBDC) giữa các quốc gia đã được hình thành, hướng đến cải thiện tính tương tác của các CBDC xuyên biên giới (Boar, C., & Wehrli, A., 2021: 3-6).

Theo BIS, tính đến tháng 03/2024, 150 dự án, sáng kiến liên quan đến phát hành CBDC đã được triển khai bởi các NHTW (Raphael Auer và các cộng sự, 2024). Nghiên cứu khác của Atlantic Council (Alisha Chhangani và Leila Hamilton, 2024) cho thấy khoảng 130 quốc gia đại diện cho 98% GDP toàn cầu đã khởi động các dự án về CBDC với những giai đoạn khác nhau. Trong đó, 3 quốc gia đã hoàn thành thử nghiệm và chính thức ra mắt CBDC bao gồm: Bahamas với Sand Dollar (năm 2020), Nigeria với eNaira (năm 2021) và Jamaica với Jam-Dex (2022). 44 quốc gia và vùng lãnh thổ đang thử nghiệm (pilot), số lượng đang trong giai đoạn nghiên cứu phát triển (development) là 20, số lượng chỉ dừng ở giai đoạn dự án nghiên cứu (research) là 39, số lượng chưa có hành động cụ thể là 21 (Ananya Kumar và các cộng sự, 2024). Việc triển khai các sáng kiến về CBDC trên bình diện toàn cầu đã cho thấy rất rõ sự vận hành ban đầu của một cuộc cách mạng về tiền pháp định quốc gia, chuyển đổi từ hình thái vật chất sang kỹ thuật số. Tác giả cho rằng đây là một xu hướng của thời đại và không thể đảo ngược.

Về phần mình, Việt Nam đang được xếp vào nhóm các quốc gia chưa có hành động cụ thể dưới góc độ chính sách liên quan đến CBDC. Mặc dù vậy, một số đề án của Chính phủ từ 2017 đến nay cũng thể hiện rõ Việt Nam không phải là “người đi ngược xu hướng”. Đặc biệt, Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030, đã nêu rõ việc giao nhiệm vụ cho Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu, xây dựng và thí điểm sử dụng tiền ảo dựa trên công nghệ chuỗi khối (blockchain) trong giai đoạn 2021-2023. Trong phiên trả lời chất vấn trước Quốc hội vào tháng 06/2022, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước cũng đã cho biết Việt Nam đang trong giai đoạn nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm các nước về CBDC (Văn Toàn, 2022). Việt Nam chỉ mới dừng ở giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi đối với dự án CBDC. Dù vậy, tác giả cho rằng chúng ta không thể nằm ngoài xu hướng vận hành của quá trình tiến hoá của tiền tệ trong tương lai và việc thực hiện các nghiên cứu liên quan lúc này nhằm góp thêm góc nhìn để cơ quan hữu trách có thêm dữ liệu cho việc xây dựng chính sách, pháp luật về CBDC Việt Nam.

CBDC trở thành một chủ đề được nhiều sự quan tâm và nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như BIS, Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Những công bố ban đầu trong nghiên cứu đến từ các tổ chức này đã định hình cơ sở lý thuyết nền tảng cho việc thiết kế và thử nghiệm CBDC tại các nước. Trong giới nghiên cứu, CBDC cũng đã bắt đầu được nghiên cứu ở dưới góc độ chính sách tài chính tiền tệ, chính sách thanh toán hay công nghệ và bảo mật. Tuy nhiên, khía cạnh pháp lý của CBDC vẫn là chủ đề chưa nhận được

nhieu sự quan tâm từ giới nghiên cứu trong nước. Các vấn đề như thẩm quyền của Ngân hàng Trung ương, quyền riêng tư của người dùng, trách nhiệm pháp lý trong việc phát hành và quản lý CBDC cần được phân tích sâu hơn để đảm bảo sự bền vững của hệ thống tài chính.

Bằng việc sử dụng các phương pháp nghiên cứu pháp lý truyền thống như phương pháp phân tích - tổng hợp, phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình, bài viết hướng đến việc hệ thống hoá những vấn đề lý luận cơ bản về CBDC để nhận diện, phân tích các khía cạnh pháp lý liên quan đến phát hành CBDC.

2. Khái quát về tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành

2.1. Nhận diện tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành

Theo BIS, CBDC là tiền kỹ thuật số do NHTW phát hành theo đơn vị tiền tệ quốc gia và do NHTW chịu trách nhiệm quản lý (Boar, C., & Wehrli, A, 2021). Theo WEF, CBDC là một hình thức mới của tiền tệ có chủ quyền quốc gia, được số hóa, thường được coi là tương đương với tiền mặt truyền thống hoặc các khoản dự trữ do NHTW giữ và do NHTW hoặc một đơn vị do NHTW ủy quyền phát hành (Lannquist, A., S. Warren, and R. Samans, 2020). Còn theo IMF, CBDC là một dạng mới của tiền tệ, do NHTW phát hành thông qua hình thức kỹ thuật số và được sử dụng như tiền pháp định của quốc gia (Wouter Bossu và các cộng sự, 2020: 6).

Như vậy, các định nghĩa nói chung đều nhấn mạnh đặc điểm số hóa của CBDC. Điều này tạo căn cứ để nhận diện CBDC như là một loại đồng tiền điện tử (electronic money hay e-money) đặc biệt do NHTW phát hành.

2.2. Phân biệt tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành với tiền điện tử truyền thống và tiền ảo (tiền mã hoá)

Tại ấn phẩm “Issue arising from the emergence of electronic money”, Ngân hàng Trung ương châu Âu (ECB) định nghĩa tiền điện tử theo nghĩa rộng là sự lưu trữ giá trị tiền tệ dưới dạng điện tử trên một thiết bị kỹ thuật, có thể được sử dụng rộng rãi để thanh toán cho một cá nhân hoặc tổ chức không phải là nhà phát hành, mà không nhất thiết cần sự tham gia trực tiếp của tài khoản ngân hàng trong giao dịch (European Central Bank, 2000). Trong các loại tiền điện tử, CBDC có thể xem là tiền mặt điện tử (digital cash), nói cách khác, NHTW số hóa đồng tiền quốc gia từ dạng giấy (cash) hoặc xu (coin) thành các hệ nhị phân, biểu hiện dưới dạng điện tử. Mỗi CBDC có số nhị phân duy nhất, đại diện cho một giá trị tiền tệ nhất định, và hoạt động tương tự như giao dịch tiền mặt. Khi hoạt động mua bán diễn ra, dãy số này được chuyển từ người mua sang người bán, cứ như vậy nhiều lần như giao dịch tiền mặt thông thường (Nguyễn Minh Oanh, 2018: 22-39). Ngược lại, tiền điện tử truyền thống là giá trị tiền tệ lưu trữ trên phương tiện điện tử, được phát hành trên cơ sở đối ứng (1:1) với số tiền khách hàng trả trước cho ngân hàng hoặc tổ chức trung gian thanh toán, và không được xem là tiền pháp định hay được bảo đảm bởi NHTW. Tiền điện tử chỉ được đảm bảo bởi đơn vị cung cấp dịch vụ hoặc đôi khi bởi chính sách bảo hiểm tiền gửi.

Trong khi đó, tiền ảo là một loại tiền không được điều chỉnh bởi NHTW. Cụ thể, theo định nghĩa mà ECB đưa ra tại ấn phẩm “Virtual Currency Schemes” (2012) và “Virtual currency schemes - a further analysis” (2015), tiền ảo chỉ là một hình thức kỹ thuật số của giá trị, không do một NHTW, tổ chức tài chính hay bất kỳ tổ chức tiền kỹ thuật số nào phát hành, trong một số trường hợp có thể dùng để thay thế tiền mặt nhưng không phải tiền hay tiền tệ dưới góc độ pháp lý. Các định nghĩa tương tự được đưa ra bởi Văn phòng Trách nhiệm Chính phủ Mỹ (GAO, 2014) và khoản 5 Điều 2 Luật Tiền ảo Nhật Bản năm 2017 (Marta González, 2018: 29).

Như vậy, dù có một số điểm tương đồng về tính số hoá và cách thức lưu giữ, giao dịch thông qua thiết bị di động, CBDC và tiền ảo là hai loại giá trị khác biệt. *Về tính pháp lý*, CBDC là tiền pháp định, do NHTW phát hành và bảo đảm, trong khi tiền ảo dựa vào lòng tin và xu hướng thị trường, chỉ được công nhận ở một số quốc gia dưới dạng phương tiện thanh toán hoặc tài sản (Nguyễn Minh Oanh, 2018). *Về đơn vị tiền tệ*, CBDC được phát hành theo các đơn vị tiền tệ tương ứng của đồng tiền quốc gia, còn tiền ảo không biểu hiện bất kỳ đơn vị tiền tệ của quốc gia nào, đơn vị tiền tệ của đồng này do chủ thể phát hành quyết định. *Về khả năng chấp nhận*, CBDC sẽ được sử dụng và chấp nhận thanh toán trên toàn lãnh thổ quốc gia, không một chủ thể nào có quyền từ chối đồng tiền này, ngược lại, tiền ảo có thể chỉ được chấp nhận trong giới hạn một cộng đồng nhất định, và các chủ thể hoàn toàn có quyền từ chối. Cuối cùng, *về quản lý và giám sát*, CBDC được chính phủ các nước quản lý và giám sát, trong khi tiền ảo là tự phát và bị điều chỉnh theo xu hướng thị trường. Từ đó có thể thấy, việc nhận định CBDC là một dạng Bitcoin phiên bản NHTW cũng là một nhận định chưa chính xác. Tương tự, CBDC cũng khác với các đồng tiền ổn định (stablecoin) như Libra (nay là Diem) và USDT (Tether), vốn là tài sản kỹ thuật số được phát hành bởi các tổ chức tư nhân để mô phỏng đồng USD, Euro hoặc các loại tiền pháp định khác (Joanna Ossinger, 2021).

Phân loại CBDC: Dựa vào các mô hình nghiên cứu và thực tiễn triển khai, BIS đã phân loại CBDC theo ba tiêu chí: (1) mô hình sử dụng; (2) mô hình phân phối; (3) cấu trúc/định dạng ((Bank for International Settlements, 2018; 2020).

Theo mô hình sử dụng: CBDC được chia thành 2 dạng là (1) CBDC bán buôn (Wholesale) và (2) CBDC bán lẻ (Retail). CBDC bán buôn được thiết kế để phục vụ cho giao dịch giữa các chủ thể là tổ chức tài chính trong hệ thống tài chính, hướng đến việc tối ưu hoá hiệu quả hệ thống hoạt động liên ngân hàng và giao dịch giữa NHTW với các tổ chức trong hệ thống tài chính. CBDC bán lẻ được thiết kế cho công chúng, thay thế tiền mặt vật chất bằng phiên bản kỹ thuật số, nhằm cải thiện hiệu quả thanh toán, giảm trung gian và chi phí giao dịch (Bank for International Settlements, 2018; 2020).

Theo mô hình phân phối: CBDC phân thành 3 loại, bao gồm (1) trực tiếp; (2) gián tiếp; (3) kết hợp. *Với mô hình trực tiếp*, NHTW phát hành, phân phối và chịu trách nhiệm pháp lý trực tiếp với công chúng, quản lý số các giao dịch mà không cần trung gian. *Với mô hình gián tiếp*, NHTW phát hành CBDC thông qua trung gian là hệ thống các ngân hàng hoặc các tổ chức cung cấp dịch vụ thanh toán. Tổ chức trung gian sẽ vận hành hệ thống thanh toán, đóng vai trò đại diện cho NHTW trong việc cung cấp và quản lý CBDC bán lẻ và chịu trách nhiệm xử lý khi người tiêu dùng có nhu cầu thanh toán hoặc yêu cầu pháp lý về số dư tài khoản bằng CBDC. Để bảo đảm an toàn và minh bạch, tất cả các khoản nợ (tức là các nghĩa vụ tài chính đối với khách hàng, như số dư trong ví CBDC) của trung gian đối với khách hàng phải được "bảo chứng" đầy đủ bằng yêu cầu đối với NHTW. *Với mô hình kết hợp/trung gian*: qua sự kết hợp giữa mô hình (1) và (2) nêu trên. Theo đó, NHTW là chủ thể phát hành CBDC nhưng phân phối CBDC đến với các trung gian tài chính để chủ thể này vận hành hệ thống thanh toán, xử lý các thanh toán và yêu cầu của người sở hữu CBDC. Trách nhiệm bảo đảm pháp lý trước các yêu cầu (claim) của người sở hữu CBDC vẫn thuộc về NHTW (Bank for International Settlements, 2018; 2020).

Theo cấu trúc/định dạng: CBDC có thể được phân thành 2 loại: (1) CBDC dựa trên tài khoản; (2) CBDC dạng mã thông báo - token. Với loại (1), người sở hữu CBDC phải có tài khoản được mở tại NHTW hoặc trung gian tài chính được NHTW uỷ quyền. Lúc này, CBDC được ghi nhận dưới dạng số dư tài khoản và mọi giao dịch đều phải được xác minh danh tính chủ tài khoản dựa trên cơ sở dữ liệu của NHTW, tương tự hệ thống thanh toán qua tài khoản hiện nay. Với loại (2), các giao dịch CBDC lại được tổ chức vừa giống như cách giao dịch của tiền mặt, vừa giống cách giao dịch của tiền mã hoá. Bởi vì lúc này CBDC tồn tại dưới

dạng token, người dùng không cần mở tài khoản tại NHTW, các giao dịch sẽ được thực hiện bằng cách chuyển giao trực tiếp token từ người này sang người kia (giống như người này giao tiền mặt cho người kia) thông qua các ví kỹ thuật số và công nghệ blockchain hoặc tương tự. CBDC dưới dạng này không yêu cầu xác thực qua hệ thống tập trung của ngân hàng mà thông qua mạng phân tán (Bank for International Settlements, 2018; 2020).

3. Nhận diện những khía cạnh pháp lý cơ bản liên quan đến tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành

các tổ chức quốc tế như WEF, BIS và một số cơ quan quản lý tiền tệ khu vực đã có nhiều nỗ lực để đưa ra một chuẩn mực chung trong xây dựng và nhận diện CBDC. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có tiêu chuẩn chung cụ thể nào cho loại tiền này. Hầu hết các nghiên cứu và báo cáo chỉ tập trung vào khía cạnh chính sách tiền tệ, ổn định tài chính, và hệ thống thanh toán, mà ít đề cập cụ thể từ góc độ pháp lý.

Gần đây nhất, IMF đã cố gắng đề xuất một chuẩn mực pháp lý chung cho CBDC, tập trung vào các vấn đề pháp lý chính trước khi ban hành, bao gồm: (1) Quy định pháp luật hiện hành có cho phép NHTW quyền phát hành CBDC hay không?; (2) NHTW có nên được cấp độc quyền phát hành CBDC hay không? Có cơ sở pháp lý để CBDC trở thành đồng tiền pháp định của quốc gia hay không?; (3) CBDC nên được xây dựng theo mô hình dựa trên tài khoản hay mô hình dựa trên token, với mục đích bán buôn hay bán lẻ, tập trung hay phi tập trung?; (4) Công nghệ xây dựng CBDC dựa trên token có phù hợp với bản chất của tiền tệ theo quy định pháp luật hay không?; (5) Cơ sở pháp lý để NHTW phân bổ CBDC đến người dân là gì trong khi đa số luật NHTW không cho phép NHTW mở tài khoản cho công chúng?; (6) Liệu luật pháp quốc gia và quốc tế có thể bảo vệ CBDC khỏi các hành vi gian lận, làm giả, rửa tiền từ góc độ luật hình sự, luật an ninh mạng và pháp luật phòng chống rửa tiền hay không? (Wouter Bossu và các cộng sự, 2020: 6).

Bên cạnh đó, một số khía cạnh pháp lý khác liên quan đến CBDC cũng cần được quan tâm như bảo mật dữ liệu, pháp luật thanh toán, thuế, chính sách về tài chính toàn diện, ...

3.1. Tình pháp lý của tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành và mối tương quan với Luật về Ngân hàng trung ương

CBDC thể hiện rõ bản chất là một hình thái mới của tiền pháp định và NHTW là chủ thể duy nhất có thẩm quyền phát hành. Tuy nhiên, để được xem là tiền pháp định, CBDC cần được quy định rõ trong pháp luật quốc gia. NHTW chỉ có thể thực hiện các chức năng mà pháp luật ủy nhiệm cho họ. Nguyên tắc phân chia quyền lực (Principle of Attribution of Powers) yêu cầu NHTW phải xác định rõ chức năng và quyền hạn, trong đó phát hành CBDC phải được ghi nhận như một chức năng pháp định.

Nghiên cứu của IMF vào năm 2020 cho thấy trong số 171 NHTW thành viên, 61% luật NHTW ghi nhận NHTW chỉ có quyền phát hành tiền giấy và tiền kim loại, 23% cho phép phát hành tiền tệ ở định dạng kỹ thuật số, 16% không rõ về việc có cho phép phát hành CBDC hay không (Wouter Bossu và các cộng sự, 2020: 6). Trong khi đó, phát hành CBDC là hoạt động mới, chưa có nhiều tiền lệ, nếu không có quy định cụ thể, sẽ dẫn đến tranh cãi về thẩm quyền và tính hợp pháp. Nếu NHTW phát hành CBDC mà không có thẩm quyền, sẽ phát sinh rủi ro pháp lý và tài chính, gây mất uy tín cho NHTW và hệ thống tài chính quốc gia.

Theo IMF, cần trả lời được hai câu hỏi: (1) NHTW cần phải thực hiện những nhiệm vụ gì để đạt được mục tiêu cũng như thực thi quyền hạn của mình; (2) NHTW có thể thông qua cách thức nào để thực hiện được các nhiệm vụ đó. Trong nhiều trường hợp, chức năng luật định chỉ có thể thực hiện thông qua việc thực thi quyền pháp lý, và NHTW chỉ có thể thực hiện quyền pháp lý của mình trong bối cảnh chức năng luật định.

Như vậy, cần có cơ sở pháp lý rõ ràng về tư cách tiền pháp định của CBDC, thẩm quyền phát hành và cơ chế quản lý của NHTW. Đối với CBDC dạng token, pháp luật NHTW cần ghi nhận chức năng phát hành tiền tệ trực tiếp của NHTW, cũng như các quy chuẩn tham chiếu giữa phát hành series tiền giấy với mã token. Đối với CBDC dựa vào tài khoản, pháp luật NHTW cần cho phép các NHTW có quyền mở tài khoản cho công chúng. Quy định này có thể được phát biểu trực tiếp trong luật NHTW hoặc gián tiếp thông qua thẩm quyền quy định các đối tượng được mở tài khoản của NHTW. Theo IMF, hiện nay có khoảng 85% luật NHTW của các quốc gia thành viên giới hạn đối tượng được mở tài khoản vắng lai tiền mặt ở NHTW (Wouter Bossu và các cộng sự, 2020: 6).

Tại Trung Quốc, Luật Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc năm 1995, sửa đổi bổ sung năm 2003 quy định Nhân dân tệ (NDT) là đồng tiền hợp pháp duy nhất nhưng chỉ gồm tiền giấy và xu, chưa có hình thức kỹ thuật số. Tuy nhiên, Điều 19 của Quy định về quản lý đồng NDT năm 2019 của nước này cũng ghi nhận rằng các phiên bản mới của NDT sẽ có thể được thiết kế và phát hành sau khi được Hội đồng Nhà nước thông qua. Do đó, việc phát hành và đưa vào sử dụng CBDC tại Trung Quốc vẫn có cơ sở pháp lý.

Tháng 10/2020, Trung Quốc cũng đã đưa dự thảo Luật Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc sửa đổi để lấy ý kiến toàn dân, bổ sung quy định rằng tiền NDT bao gồm dạng vật chất và dạng kỹ thuật số, đặt cơ sở pháp lý chính thức cho việc phát hành đồng NDT kỹ thuật số. Ngoài ra, để khẳng định sự độc quyền của NHTW trong phát hành và hạn chế rủi ro gian lận, dự thảo cũng quy định cấm tất cả các đơn vị hoặc cá nhân tạo và bán mã thông báo kỹ thuật số (token), phạt tối đa 200.000 NDT với hành vi phát hành token trái phép. Đến nay, dự thảo vẫn đang trong giai đoạn lấy ý kiến. Trong thời gian này, NHTW Trung Quốc cũng ban hành nhiều văn bản chỉ đạo về việc xử lý hành vi từ chối tiền mặt, củng cố thêm tính pháp lý của CBDC (Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, 2020).

3.2. Tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành và pháp luật thanh toán

CBDC tồn tại nhiều biến thể, tùy thuộc vào công nghệ, mô hình phân phối và sử dụng, được quyết định bởi động cơ phát hành, hoàn cảnh kinh tế và nhu cầu công chúng. Nghiên cứu của Raphael Auer và cộng sự cho thấy hai động cơ chính của việc nghiên cứu, thử nghiệm, triển khai CBDC tại các NHTW là: (1) Cải thiện hiệu quả hệ thống thanh toán, bổ sung phương tiện thanh toán do khu vực công cung cấp và hướng đến xã hội không dùng tiền mặt; (2) Thúc đẩy tài chính toàn diện (Auer, R, G Cornelli and J Frost, 2023: 185-214).

Trong *Sách trắng về Nghiên cứu & Phát triển E-CNY*, Chính phủ Trung Quốc cũng nhấn mạnh mục tiêu khắc phục những hạn chế của tiền mã hóa như thiếu giá trị nội tại, biến động giá mạnh, hiệu quả giao dịch thấp và tiêu thụ năng lượng lớn (Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China, 2021). Riêng đối với công chúng, sự ra đời của một tiền điện tử do chính NHTW phát hành sẽ nâng cao sự uy tín, niềm tin, thúc đẩy việc sử dụng các hình thức thanh toán không dùng tiền mặt. Ngoài ra, việc sử dụng phổ biến loại tiền này cũng đem lại nhiều lợi ích cho người dân, đặc biệt là người dân vùng sâu vùng xa.

Dưới góc độ lý thuyết, dù triển khai CBDC với động cơ và mô hình nào cũng giúp người tiêu dùng có thêm lựa chọn trong hoạt động thanh toán, tăng hiệu quả và giảm chi phí. Mặc dù các nền tảng thanh toán bên thứ ba như: Visa, Mastercard, WeChat, Alipay đã phát triển mạnh tại Trung Quốc nhưng chúng chưa thể thay thế hoàn toàn tiền mặt. Sự ra đời của CBDC với giá trị thực có thể không phụ thuộc vào thanh toán của bên thứ ba hoặc nền tảng Internet sẽ đem đến một cái cách mới, tiến đến xã hội không tiền mặt thực sự, mang lại những thay đổi lớn cho toàn bộ ngành công nghiệp thanh toán (Jiaying Christine, Karman Lucero, 2021).

Mức độ tác động của CBDC đến hoạt động thanh toán phụ thuộc vào ba khía cạnh quan trọng: (1) CBDC sẽ thay thế hoàn toàn tiền mặt hay là một lựa chọn bổ sung cho tiền mặt?;

(2) Các trung gian tài chính sẽ đóng vai trò gì trong hệ thống thanh toán CBDC?; (3) Phạm vi sử dụng CBDC chỉ trong lãnh thổ quốc gia hay có thể dùng cho thanh toán xuyên biên giới? Tất nhiên, pháp luật về thanh toán nội địa và thanh toán quốc tế cũng phải thay đổi một cách căn bản để phù hợp với các quyết định mô hình cụ thể của NHTW.

Nghiên cứu của Raphael Auer và cộng sự cũng đã chỉ ra rằng hiện chưa ghi nhận quốc gia nào phát triển CBDC để thay thế hoàn toàn tiền mặt, thay vào đó, CBDC chỉ là một hình thức bổ sung cho tiền mặt. Đồng thời, khảo sát cũng cho thấy dù các NHTW lựa chọn mô hình phân phối là trực tiếp, gián tiếp hay trung gian thì vai trò của các trung gian tài chính vẫn đang tiếp tục được duy trì, có thể song hành cùng với việc cung cấp dịch vụ trực tiếp từ chính các NHTW theo mô hình phân phối trực tiếp. Một mô hình CBDC hiệu quả cần phải cân bằng được cả hai yếu tố: (1) Tính bảo đảm pháp lý, an toàn; (2) Tính tiện lợi, hiệu quả, đổi mới. NHTW có thể làm tốt ở yếu tố (1) và hệ thống các trung gian tài chính có thể làm tốt hơn NHTW ở yếu tố thứ (2) (Auer, R, G Cornelli and J Frost, 2023).

Tại Trung Quốc, mô hình phân phối CBDC dựa trên hệ thống hai cấp: NHTW phát hành CBDC cho các ngân hàng thương mại và tổ chức thanh toán như: Alibaba, Tencent và UnionPay, sau đó các tổ chức trung gian này phân phối đến người dùng cuối. Mô hình này tương tự phát hành tiền truyền thống, không gây ra tác động lớn đến hệ thống tài chính, nền kinh tế và giúp tận dụng hạ tầng sẵn có của các tổ chức tài chính (Nguyễn Thị Thuận, 2021: 45-62). Trong mô hình e-CNY, NHTW Trung Quốc chịu trách nhiệm phát hành, bảo đảm pháp lý, xử lý và quản lý hệ sinh thái ví nhằm thúc đẩy đổi mới và cạnh tranh. Việc xây dựng hệ thống quản lý hai cấp cũng làm rõ góc độ pháp lý trong mối quan hệ giữa NHTW với công chúng.

3.3. Tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành và vấn đề phòng chống gian lận, tội phạm

Cách thức người dùng truy cập và sử dụng CBDC là yếu tố quan trọng quyết định tính hiệu quả của nó. Với CBDC dựa trên tài khoản, việc xác minh danh tính có thể giúp giám sát chặt chẽ và phát hiện gian lận, lừa đảo hay rửa tiền. Tuy nhiên, CBDC loại này lại không thân thiện với nhóm người dùng không có tài khoản ngân hàng, sống phụ thuộc vào tiền mặt (đối tượng cốt lõi của mục tiêu tài chính toàn diện). Ngược lại, CBDC dạng token lại hoàn toàn đáp ứng được những tính năng cơ bản của tiền mặt như: thanh toán dựa trên giá trị, dễ giao dịch, ẩn danh, thậm chí có thể thanh toán trực tiếp, nhưng lại tạo nên nhiều rủi ro về hành động phi pháp, làm giả, rửa tiền,...

Do đó, việc định danh khách hàng và phòng chống hành vi phi pháp phải được đặt ra trong quá trình phát triển CBDC. Dù có chọn phương án CBDC dạng token thì pháp luật vẫn cần có các quy định về nhận biết thông tin khách hàng cơ bản hoặc các phương thức giới hạn giá trị giao dịch để kiểm soát tốt hơn dòng tiền này. Theo đó, có thể xác định ngưỡng giá trị giao dịch tương ứng với từng loại CBDC dựa trên tài khoản (giá trị giao dịch lớn) và CBDC dựa trên token (giá trị giao dịch nhỏ).

Tại Trung Quốc, theo một nghiên cứu của Nhật báo Nhân dân Trung Quốc, tính đến tháng 5/2021 đã có bảy ngân hàng thương mại tiến hành mở ví CBDC cho khách hàng, trong đó ghi nhận bốn loại ví cho khách hàng nội địa và một loại ví không định danh cho người nước ngoài. Trong cả năm loại ví này, loại duy nhất không bị giới hạn trong thanh toán là loại ví định danh, bốn loại còn lại hoặc không định danh hoặc định danh đơn giản, sẽ bị giới hạn về số dư, giá trị thanh toán giao dịch đơn lẻ và giá trị thanh toán tích lũy trong ngày, trong năm. Một số ngân hàng cho phép khách hàng mở ví và xác thực gương mặt thông qua thiết bị AI ở các điểm giao dịch hoặc thông qua ứng dụng Internet Banking của ngân hàng, một số ngân hàng lại yêu cầu khách hàng phải đến quầy giao dịch để mở ví, hoặc nâng cấp ví lên dạng không giới hạn (Zhao Chao, Lu Qian, 2021). Mặc dù NHTW Trung Quốc vẫn đang đưa ra chính sách khuyến khích

các ngân hàng thương mại phát triển và ứng dụng công nghệ thanh toán riêng, thúc đẩy quá trình lưu thông CBDC, vẫn chưa có khung pháp lý rõ ràng về thủ tục mở ví cũng như những yêu cầu cơ bản về định danh khách hàng, bảo mật thông tin khách hàng cho các ngân hàng. Do đó tình trạng mỗi ngân hàng thực hiện theo cách riêng không thống nhất đang xảy ra, lâu dần sẽ dẫn đến tình trạng mất cân bằng trong sở hữu ví. Để dự liệu và giải quyết vấn đề này, các nước đều cần lưu tâm và ban hành khung pháp lý để điều chỉnh, đặc biệt là trong giai đoạn các trung gian thanh toán cũng được phép mở ví CBDC cho người dùng.

Ngoài ra, một số chính phủ như Trung Quốc còn tạo ra hệ thống thanh toán một chạm, ngoại tuyến và không yêu cầu định danh. Chỉ cần ví điện tử và điện thoại, người dùng có thể giao dịch ẩn danh (Jiaying Christine, Karman Lucero, 2021). Kiểm soát loại hình giao dịch này cần được NHTW giám sát chặt chẽ, đảm bảo giao dịch đáng ngờ hoặc bất hợp pháp có thể bị vô hiệu hóa. Muốn làm được vậy NHTW cần xây dựng hệ thống quản trị tập trung nơi NHTW có quyền truy cập vào tất cả dữ liệu giao dịch. Về mặt pháp lý, ngoài việc cần có khả năng truy tố hành vi gian lận, các chính phủ cũng sẽ cần có các cơ chế để ứng phó với các sự cố gian lận. Ai sẽ chịu trách nhiệm về số tiền bị mất trong trường hợp gian lận, vai trò và trách nhiệm của ngân hàng thương mại hay các trung gian thanh toán là gì, ...? (Yao Qian, 2018: 1-8).

3.4. Tiền kỹ thuật số do Ngân hàng Trung ương phát hành từ góc độ pháp luật về thuế và bảo mật dữ liệu

Không chỉ CBDC, lịch sử tài chính thế giới cho thấy việc thúc đẩy thanh toán không dùng tiền mặt luôn gắn với mục tiêu giảm trốn thuế. Ở Argentina và Hàn Quốc, các ưu đãi về thuế như giảm thuế VAT hoặc thuế doanh thu đã được áp dụng để khuyến khích việc sử dụng thanh toán điện tử. Ở nhiều nước châu Âu, các giới hạn định lượng về việc sử dụng tiền mặt để mua hàng cũng đã được đưa ra. Tại Colombia, từ năm 2014, các chi phí cho mục đích thuế chỉ được khấu trừ nếu thanh toán qua ngân hàng hoặc thẻ. Tương tự, từ năm 2020, ở Ý, một số chi phí nhất định sẽ chỉ được khấu trừ khỏi thuế thu nhập cá nhân nếu khoản thanh toán được thực hiện thông qua các phương tiện thanh toán có thể xác định được nguồn gốc (Luisa Scarcella, 2020).

Khi CBDC trở nên phổ biến hơn, chính phủ sẽ có nhiều thông tin hơn về cách công dân của họ kiếm tiền và tiêu tiền. Đây cũng là một trong những lợi thế của phát hành tiền kỹ thuật số theo định hướng của chính phủ các nước, đặc biệt là đối với các chủ thể phát sinh nhiều nguồn thu nhập. Ngoài ra, CBDC cũng có thể góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho việc nộp thuế, thu thuế từ các hợp đồng thông minh, các giao dịch mang tính định kỳ.

Ở Trung Quốc, sự ra đời của CBDC được kỳ vọng là sẽ thu hẹp khoảng trống trong chính sách thuế nhằm đưa phần nào các hoạt động kinh tế còn “trong bóng tối” ra ngoài ánh sáng. Điểm quan trọng trong việc triển khai CBDC là khả năng truy xuất các giao dịch, giúp cung cấp hồ sơ rõ ràng về dòng tiền trong nền kinh tế. Qua thời gian, việc thu thuế sẽ hiệu quả hơn khi các khoản thuế có thể được khấu trừ trực tiếp từ ví điện tử liên quan sau mỗi giao dịch, giảm sự phụ thuộc vào ý thức tự nguyện của người dân trong việc nộp thuế (Stewart Paterson, 2020: 9). Tuy nhiên, cơ quan thuế cần có quyền truy cập vào hệ thống dữ liệu của NHTW, điều mà trước nay liên quan trực tiếp tới bảo mật thông tin khách hàng. Quyền truy cập này phải được quy định rõ trong pháp luật, tương tự như việc truy cập dữ liệu của ngân hàng thương mại hiện nay, cần có điều kiện, thẩm quyền và quy trình cụ thể.

Đối với e-CNY, NHTW Trung Quốc đã đề cập khái niệm “ẩn danh được quản lý” trong *Sách trắng* năm 2021, đảm bảo “ẩn danh cho giá trị nhỏ và truy xuất được với giá trị lớn”, bảo vệ thông tin cá nhân và quyền riêng tư. Nguyên tắc này đáp ứng nhu cầu thanh toán ẩn danh cho các giao dịch nhỏ có rủi ro thấp, phù hợp với hệ thống thanh toán hiện tại (Jiaying Christine, Karman Lucero, 2021).

Tuy nhiên, trong bối cảnh một số quốc gia chọn đơn vị tư nhân làm đối tác để xây dựng hệ thống CBDC, những lo ngại về truy cập thông tin, lượng thông tin mà các công ty tư nhân thu thập và quyền lực chi phối trong việc hủy bỏ, đảo ngược giao dịch của nhà cung cấp này cũng nên được đặt ra. Sự độc quyền trong công nghệ CBDC ở một số nước sẽ đặt ra nhiều thử thách khi việc sử dụng CBDC ngày càng phổ biến, đặc biệt là trong viễn cảnh mỗi quốc gia có một đồng CBDC riêng. Khi tất cả các giao dịch đều được ghi lại, việc trao đổi thông tin giữa các bên liên quan khác nhau ở cấp quốc gia và quốc tế cũng đòi hỏi phải được cân nhắc.

4. Kiến nghị và kết luận

Qua kinh nghiệm thực tiễn ban đầu của nhiều quốc gia cũng như khuyến nghị của các tổ chức nghiên cứu độc lập, có thể nhận cách tiếp cận phù hợp đối với CBDC cần toàn diện dưới nhiều khía cạnh từ kinh tế - tài chính, công nghệ và pháp lý. Do đó, Việt Nam với tâm thế là một quốc gia chỉ đang trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi cũng cần phải tiếp cận một cách toàn diện và thận trọng khi bắt tay vào thực hiện dự án về CBDC. Dưới khía cạnh pháp lý, bài viết đưa ra một số khuyến nghị quan trọng sau đây:

Thứ nhất, cần rà soát và sửa đổi Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các quy định có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; mở rộng khái niệm tiền pháp định để bao gồm tiền kỹ thuật số; bổ sung quyền độc quyền phát hành CBDC cho Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cũng như các quy định về phát hành, lưu thông tiền pháp định tại Việt Nam.

Thứ hai, NHNN cần khảo sát đánh giá các khía cạnh về công nghệ, hiện trạng hệ thống thanh toán quốc gia, nhu cầu của công chúng cũng như tính tác động đến cấu trúc tài chính hiện hành, làm cơ sở lựa chọn cấu trúc, mô hình sử dụng và công nghệ cho CBDC.

Thứ ba, việc triển khai CBDC cần được thực hiện trong mối tương quan với hệ thống các quy định pháp luật về thanh toán, cơ chế chống lại hành vi phi pháp, vấn đề bảo mật dữ liệu và quyền riêng tư của người dùng. Điều này đòi hỏi sự phối hợp của nhiều bộ, ngành chứ không chỉ mặc định đây là nhiệm vụ của NHNN.

Thứ tư, việc xác định cách tiếp cận CBDC cần cân nhắc hài hòa các yếu tố sau: (1) Nhu cầu của công chúng đối với tiền mặt, tiền điện tử và CBDC (khả năng thay thế các loại tiền tệ đang được sử dụng của CBDC); (2) CBDC phải đảm bảo được 2 yêu cầu về tính bảo đảm pháp lý, an toàn và tính tiện lợi, hiệu quả, tính toán đến mức độ và cách thức tham gia của các trung gian tài chính vào hệ thống thanh toán CBDC; (iii) Mục tiêu tài chính toàn diện và phòng chống hành vi phi pháp từ việc sử dụng CBDC, sự kết hợp hợp lý giữa CBDC dạng tài khoản và CBDC dạng token.

Thứ năm, những nghiên cứu thực nghiệm đã cho thấy động cơ chính phát hành CBDC của các quốc gia có hệ thống thanh toán chưa phát triển, tỷ lệ người dân chưa có điều kiện tiếp cận dịch vụ tài chính nhiều chính là tài chính toàn diện. Vì vậy, Việt Nam cũng cần sử dụng CBDC như một công cụ thúc đẩy tài chính toàn diện để đảm bảo rằng người dân ở vùng sâu, vùng xa cũng có thể tiếp cận và sử dụng CBDC.

Thứ sáu, theo kinh nghiệm của các nước, trước khi triển khai CBDC cần phải có các dự án nghiên cứu phát triển tiến đến thử nghiệm ở quy mô nhỏ. Vừa thử nghiệm, vừa rút kinh nghiệm, vừa khắc phục và cải thiện CBDC để phù hợp với bối cảnh chung của quốc gia.

Tài liệu tham khảo

Ananya Kumar và các cộng sự. (2024). Central Bank Digital Currency Tracker. <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>

Alisha Chhangani và Leila Hamilton. (2024). The basics of CBDC. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-basics-of-central-bank-digital-currency-cbdc/>

Auer, R, G Cornelli and J Frost. (2023). Rise of the Central Bank Digital Currencies. *International Journal of Central Banking*. Vol 19. No 4.

Bank for International Settlements. (2018). Central bank digital currencies. CPMI, MC Papers (174). <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.htm>

Bank for International Settlements. (2020). Central bank digital currencies: foundational principles and core features. BIS, Innovation Hub Other. <https://www.bis.org/publ/othp33.htm>

Bank for International Settlements. (2020). The technology of retail central bank digital currency. BIS Quarterly 11 Review March 2020. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2003j.htm

Boar, C., & Wehrli, A. (2021). *Ready, steady, go?-Results of the third BIS survey on central bank digital currency*.

Cần Văn Lực và các cộng sự. (2021). Xu hướng chủ đạo của hệ thống tài chính toàn cầu giai đoạn 2021-2030 (kỳ 2): Phát triển tiền kỹ thuật số. <https://enternews.vn/xu-huong-chu-dao-cua-he-thong-tai-chinh-toan-cau-giai-doan-2021-2030-ky-2-phat-trien-tien-ky-thuat-so-196547.html>

European Central Bank. (2000). Issue arising from the emergence of electronic money. *ECB Monthly Bulletin*.

GAO. (2014). *Virtual Currencies: Emerging Regulatory, Law Enforcement, and Consumer Protection Challenges*.

Jiaying Christine, Karman Lucero. (2021). *Background and Implications of China's Central Bank Digital Currency: E-CNY*. SSRN 3774479.

Joanna Ossinger. (2021). Rise of Crypto Market's Quiet Giants Has Big Market Implications. Bloomberg.com

Lannquist, A., S. Warren, and R. Samans. (2020). *Central bank digital currency policy-maker toolkit*. Insight Report, World Economic Forum, Geneva.

Luisa Scarcella. (2014). Adopting a Central Banking Digital Currency: A Tax Policy Perspective. <https://www.afronomicslaw.org/2020/12/02/adopting-a-central-banking-digital-currency-a-tax-policy-perspective>.

Marta González, Blockchain in Japan. (2018). *EU-Japan Centre for Industrial Cooperation*. European Commission and the Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry (METI).

Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc. (2020). *Thông báo số 18 năm 2020* (中国人民银行公告 (2020) 第18号).

Nguyễn Minh Oanh. (2018). *Các khía cạnh pháp lý của tiền ảo: thực tiễn các nước và một số kinh nghiệm cho Việt Nam*. Bộ Tư pháp. Trường Đại học Luật Hà Nội.

Nguyễn Thị Thuận. (2021). Đồng Nhân dân tệ kỹ thuật số cơ hội và thách thức đối với hệ thống ngân hàng thương mại Trung Quốc. *Tạp chí Quản lý Kinh tế Quốc tế*. (136).

Raphael Auer và các cộng sự. (2024). Rise of the Central Bank Digital Currencies: update as of 1 March 2024. https://www.bis.org/publ/work880_updates_mar2024.pdf

Stewart Paterson. (2020). *The digital Yuan and China's potential financial revolution: A primer on Central Bank Digital Currencies (CBDCs)*. The Hinrich Foundation.

Văn Toàn. (2022). Thông đốc Ngân hàng Nhà nước: Việt Nam đang nghiên cứu về đồng tiền kỹ thuật số. <https://nhandan.vn/thong-doc-ngan-hang-nha-nuoc-viet-nam-dang-nghien-cuu-ve-dong-tien-ky-thuat-so-post700520.html>

Zhao Chao, Lu Qian. (2021). Báo cáo sơ bộ "trải nghiệm đầu tiên" về ví nhân dân tệ kỹ thuật số (khám phá đồng nhân dân tệ kỹ thuật số). *Nhật báo Nhân dân Trung Quốc*. <http://finance.people.com.cn/n1/2021/0518/c1004-32106131.html>

Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China. (2021). *Progress of Research & Development of E-CNY in China*.

Wouter Bossu và các cộng sự. (2020). *IMF Working Paper: Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*. WP/20/254.

Yao Qian. (2018). A systematic framework to understand central bank digital currency. *Science China Information Sciences*. 61.3.