THỂ CHẾ HÓA PHÁP LUẬT BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH TẠI TRUNG TÂM TÀI CHÍNH QUỐC TẾ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KHUYẾN NGHỊ TRIỂN KHAI NGHỊ QUYẾT SỐ 222/2025/QH15

TS LÊ THỊ THẢO
Trường Đại học Luật, Đại học Huế
University of Law, Hue University
Email: thaolt@hul.edu.vn

Tóm tắt

Việc thành lập Trung tâm Tài chính quốc tế tại TP. Hồ Chí Minh theo Nghị quyết 222/2025/QH15 đòi hỏi khuôn khổ pháp lý hiện đại, thích ứng với đổi mới tài chính và giao dịch xuyên biên giới. Trong đó, bảo vệ người tiêu dùng tài chính giữ vai trò then chốt nhằm bảo đảm minh bạch, hạn chế rủi ro và củng cố niềm tin thị trường. Bài viết phân tích kinh nghiệm quốc tế và chuẩn mực toàn cầu, từ đó đề xuất lộ trình nội luật hóa đa tầng, bao gồm quy tắc ứng xử tài chính, cơ chế giải quyết tranh chấp, thử nghiệm (sandbox) có trách nhiệm, bảo vệ dữ liệu cá nhân và tích hợp nguyên tắc ESG (Environmental, Social, and Governance) cho Trung tâm tài chính quốc tế TP. Hồ Chí Minh.

Từ khóa: *trung tâm tài chính quốc tế, bảo vệ người tiêu dùng, nội luật hóa, sandbox, ESG trong dịch vụ tài chính*

Abstract

The establishment of the International Financial Centre in Ho Chi Minh City under Resolution No. 222/2025/QH15 calls for a modern legal framework that can respond to financial innovation and cross-border transactions. In this context, protecting financial consumers plays a key role in promoting transparency, reducing risks and strengthening market confidence. This paper reviews international experience and global standards and, on that basis, suggests a step-by-step approach to bringing these principles into domestic law, including financial codes of conduct, dispute resolution mechanisms, responsible regulatory sandboxes, personal data protection, and the integration of ESG (Environmental, Social, and Governance) principles for the International Financial Centre in Ho Chi Minh City.

Keywords: *international financial centre, consumer protection, incorporation into domestic law, sandbox, ESG in financial services*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.819

Ngày nhận bài: 15/01/2026 **Ngày duyệt đăng: 02/7/2026**

Trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, việc xây dựng các trung tâm tài chính quốc tế (*international financial centre*, IFC) đã và đang trở thành một xu hướng phát triển mang tính chiến lược ở nhiều quốc gia, đặc biệt tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Trên cơ sở nhận diện vai trò trung tâm của Thành phố Hồ Chí Minh trong hệ thống tài chính – ngân hàng quốc gia, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 222/2025/QH15 về Trung tâm Tài chính quốc tế tại Việt Nam, định hướng phát triển IFCtại TP. Hồ Chí Minh như một thiết chế tài chính đặc thù, có chức năng hội nhập sâu rộng vào mạng lưới tài chính toàn cầu và khu vực.

Việc xây dựng IFCkhông chỉ là vấn đề về hạ tầng, thị trường vốn hay ưu đãi thuế, mà còn đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc thiết lập một khung pháp lý đồng bộ, bảo đảm tính ổn định, minh bạch và an toàn trong hoạt động tài chính. Trong đó, bảo vệ người tiêu dùng tài chính là một nội dung trọng yếu, có tính chất cấu thành năng lực thể chế

của một trung tâm tài chính hiện đại.[1] Trong điều kiện dịch vụ tài chính ngày càng số hóa và phi truyền thống, quyền lợi của người tiêu dùng tài chính, đặc biệt là người dùng cá nhân và doanh nghiệp nhỏ, dễ bị xâm phạm bởi các hành vi cung ứng dịch vụ không minh bạch, lạm dụng thông tin cá nhân hoặc thiếu kiểm soát rủi ro.[2]

Thực tiễn tại nhiều quốc gia sở hữu trung tâm tài chính phát triển cho thấy, thể chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính thường được thiết lập như một trụ cột độc lập trong cấu trúc pháp luật tài chính, song song với các trụ cột về quản lý thị trường và bảo đảm an toàn hệ thống.[3] Chẳng hạn, Singapore đã ban hành Bộ quy tắc Bảo vệ người tiêu dùng tài chính trực thuộc Cơ quan tiền tệ Singapore *(Monetary Authority of Singapore*, MAS), áp dụng bắt buộc cho toàn bộ tổ chức cung ứng dịch vụ tài chính;[4] Dubai cũng xây dựng *Regulatory Regime for Consumer Protection* do Cơ quan dịch vụ tài chính Dubai (*Dubai Financial Services Authority*, DFSA) quản lý, với phạm vi điều chỉnh bao trùm các giao dịch trong khu tài chính tự do.[5]

Trong khi đó, tại Việt Nam, hệ thống quy định liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính vẫn phân tán giữa nhiều ngành luật (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng…), thiếu sự điều phối thống nhất và chưa hình thành một thiết chế chuyên trách có thẩm quyền tổng hợp. Khoảng trống này, nếu không được xử lý kịp thời và đồng bộ, có thể làm suy giảm mức độ hấp dẫn và tính bền vững của IFC TP. Hồ Chí Minh trong quá trình hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Từ những vấn đề lý luận và thực tiễn đã nêu, có thể thấy rằng việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính không chỉ là một yêu cầu mang tính bổ trợ, mà là điều kiện tiên quyết để IFC TP. Hồ Chí Minh vận hành hiệu quả, đáp ứng chuẩn mực quốc tế và duy trì sức cạnh tranh lâu dài. Do đó, bài viết này tập trung vào ba mục tiêu cơ bản: (i) phân tích kinh nghiệm quốc tế về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại một số trung tâm tài chính tiêu biểu như Singapore, Dubai và Vương quốc Anh; (ii) đánh giá khả năng thể chế hóa nội dung này trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam hiện hành; và (iii) đề xuất các định hướng xây dựng khung pháp lý phù hợp, khả thi, nhằm bảo đảm việc triển khai Nghị quyết số 222/2025/QH15 đạt hiệu quả thực chất và bền vững.

---

1 Bảo vệ người tiêu dùng tài chính là tổng thể các quy định pháp luật, cơ chế quản lý và các biện pháp bảo vệ được thiết lập nhằm bảo đảm người tiêu dùng tài chính được đối xử công bằng, minh bạch và có trách nhiệm trong quá trình tiếp cận, lựa chọn và sử dụng sản phẩm, dịch vụ tài chính, đồng thời trong quan hệ với các tổ chức cung ứng dịch vụ tài chính. Xem thêm OECD, *Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting Consumers' Assets, Data and Privacy*, OECD Publishing, Paris, 2020, tr. 7, https://doi.org/10.1787/3f205e60-en

2 OECD, "Financial consumer protection and innovation in the digital age", *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2023, https://www.oecd.org/finance/consumer-protection, truy cập ngày 05/8/2025.

3 OECD, *Financial consumer protection policy approaches in the digital age: Protecting consumers' assets, data and privacy*, OECD Publishing, Paris, 2020. DOI: https://doi.org/10.1787/3f205e60-en; World Bank Group, *Good practices for financial consumer protection: 2017 edition*, World Bank Group, Washington, D.C., 2017. DOI: https://doi.org/10.1596/28996.

4 MAS, "Guidelines on provision of consumer protection safeguards by digital payment token service providers (PS-G03)", *Monetary Authority of Singapore*, 2024, https://www.mas.gov.sg/-/media/mas-media-library/regulation/guidelines/pso/ps-g03-guidelines-on-consumer-protection-measures-by-digital-payment-token-service-providers/guidelines-on-provision-of-consumer-protection-safeguards-by-digital-payment-token-service-providers.pdf, truy cập ngày 05/8/2025.

5 DFSA, "Legislation - Rulebook modules (Conduct of Business, Client Assets)", *Dubai Financial Services Authority*, 2024, https://www.dfsa.ae/laws-rules/legal-resources/legislation, truy cập ngày 05/8/2025.

1. Khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính: Tổng quan và yêu cầu tại Trung tâm tài chính quốc tế TP. Hồ Chí Minh

1.1. Đặc điểm đặc thù của trung tâm tài chính quốc tế TP. Hồ Chí Minh theo Nghị quyết số 222/2025/QH15

Nghị quyết số 222/2025/QH15 xác định IFC TP. Hồ Chí Minh là một khu vực thử nghiệm chính sách tài chính mang tính đặc thù, cho phép áp dụng một số cơ chế pháp lý linh hoạt nhằm thu hút đầu tư và thúc đẩy đổi mới - điển hình là cơ chế *sandbox* cho Fintech, cho phép thử nghiệm có kiểm soát các sản phẩm và dịch vụ tài chính mới; chính sách cho phép áp dụng, đối chiếu hoặc tham chiếu một số quy định pháp luật nước ngoài trong phạm vi nhất định; và môi trường giao dịch có yếu tố xuyên biên giới cao. Những đặc tính này tạo ra một "không gian pháp lý lai ghép" nơi các chuẩn mực trong nước, tiêu chuẩn quốc tế và một số quy định nước ngoài cùng tương tác, đòi hỏi cơ chế bảo vệ người tiêu dùng phải vừa tuân thủ quy định quốc gia vừa phù hợp thông lệ quốc tế.

Việc IFC hoạt động theo các cơ chế nêu trên đặt ra yêu cầu về một khung bảo vệ người tiêu dùng mang tính chủ động, bao gồm: tiêu chuẩn hành vi đối với tổ chức cung ứng dịch vụ, cơ chế minh bạch thông tin, chuẩn mực bảo vệ dữ liệu cá nhân, quy trình giải quyết tranh chấp nhanh và cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý và thực thi.[6]

1.2. Các rủi ro đặc thù đối với người tiêu dùng tài chính trong môi trường thử nghiệm, kỹ thuật số và phi truyền thống

Sự phát triển mạnh mẽ của môi trường thử nghiệm và quá trình số hóa trong lĩnh vực tài chính đã làm xuất hiện một tập hợp các rủi ro đặc thù, đòi hỏi được nhận diện và xử lý một cách hệ thống. Các rủi ro này có thể được phân loại thành bốn nhóm chính:

- Rủi ro về minh bạch thông tin, đó là các sản phẩm và dịch vụ tài chính đổi mới - chẳng hạn như token kỹ thuật số, dịch vụ cho vay ngang hàng (*P2P lending*) hay cố vấn tự động (*robo-advisors*) - thường sở hữu cấu trúc vận hành phức tạp, khó tiếp cận đối với người tiêu dùng phổ thông. Thông tin liên quan đến chi phí, cơ chế phân bổ rủi ro, và quyền lợi của người sử dụng đôi khi không được công bố đầy đủ hoặc được trình bày theo cách có thể gây hiểu nhầm, dẫn đến sự bất cân xứng thông tin nghiêm trọng.[7]

- Rủi ro công nghệ và an ninh dữ liệu như việc cung cấp dịch vụ trên nền tảng số làm gia tăng các nguy cơ về tấn công mạng, xâm nhập trái phép, mất mát hoặc rò rỉ dữ liệu cá nhân. Đồng thời, dữ liệu của người tiêu dùng có thể bị khai thác cho mục đích thương mại mà không có sự chấp thuận minh bạch và rõ ràng, làm suy giảm niềm tin đối với hệ sinh thái tài chính số.[8]

- Rủi ro xuyên biên giới và vấn đề áp dụng pháp luật khi giao dịch có yếu tố xuyên biên giới, xác định luật áp dụng, thẩm quyền giải quyết tranh chấp và khả năng thi hành quyết định trở nên phức tạp hơn; người tiêu dùng có thể chịu bất lợi

6 OECD, *tlđd (2)*, 2020.

7 World Bank Group, *tlđd*, 2017.

8 OECD, *Data-driven innovation for growth and well-being*, OECD Publishing, Paris, 2015. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264229358-en

khi phải tiếp cận cơ chế khởi kiện ở nước ngoài hoặc trong khuôn khổ pháp luật nước ngoài.[9]

– Rủi ro từ mô hình kinh doanh mới đó là một số mô hình (chẳng hạn *lending platform*, *market-place finance*, các nền tảng kết hợp nhiều dịch vụ) dễ phát sinh xung đột lợi ích, phân chia trách nhiệm mù mờ giữa các bên, dẫn tới khó khăn trong việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.[10]

Những rủi ro này làm nổi bật yêu cầu rằng bất kỳ khung bảo vệ người tiêu dùng nào dành cho IFC cũng phải có cả cơ chế phòng ngừa rủi ro (*safeguards*), quy trình xử lý sự cố (*incident-response*), giải quyết tranh chấp thay thế (*alternative dispute resolution*, ADR) và cơ chế hợp tác xuyên biên giới (*co-operation*).

1.3. Giới hạn của pháp luật Việt Nam hiện hành trong điều chỉnh môi trường thử nghiệm có kiểm soát

Hệ thống pháp luật Việt Nam hiện đã ghi nhận một số quy định về bảo vệ người tiêu dùng và quản lý hoạt động tài chính. Tuy nhiên, xét trong bối cảnh đặc thù của IFC TP. Hồ Chí Minh, vẫn tồn tại một số giới hạn đáng chú ý.

Thứ nhất, sự phân tán quy phạm và thiếu một khung điều chỉnh tập trung. Các quy định liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính phân bổ rải rác trong nhiều luật chuyên ngành, bao gồm Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2023, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024, sửa đổi năm 2025 và Luật Chứng khoán năm 2019, sửa đổi năm 2024), cùng với nhiều nghị định và thông tư hướng dẫn. Cách tiếp cận này dẫn tới nguy cơ chồng chéo thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý, khó hình thành một cơ chế thống nhất trong giám sát và bảo vệ người tiêu dùng tài chính.[11]

Thứ hai, chưa có khung pháp lý *sandbox* toàn diện cho lĩnh vực tài chính. Mặc dù Nhà nước đã thể hiện chủ trương khuyến khích đổi mới sáng tạo và thử nghiệm mô hình kinh doanh mới, song cơ chế *sandbox* hiện vẫn chỉ dừng ở mức các đề án thí điểm rời rạc và chưa được luật hóa dưới dạng một văn bản quy phạm pháp luật thống nhất dành riêng cho lĩnh vực Fintech và dịch vụ tài chính.[12] Điều này gây khó khăn trong việc kiểm soát và quản lý rủi ro nảy sinh trong giai đoạn thử nghiệm.

Thứ ba, hạn chế trong điều chỉnh giao dịch xuyên biên giới và áp dụng pháp luật nước ngoài. Hệ thống pháp luật Việt Nam hiện chưa thiết lập đầy đủ cơ chế xử lý tranh chấp và thi hành phán quyết đối với giao dịch tài chính có yếu tố nước ngoài.[13] Các điều ước quốc tế và quy phạm nội luật liên quan vẫn còn thiếu tính cụ thể, đặc biệt đối với vấn đề xác định thẩm quyền tài phán, luật áp dụng và cơ chế hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tài chính.[14]

---

9 United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment, 1996: with additional article 5 bis as adopted in 1998*, United Nations, New York, 1999.

10 IOSCO, "Issues, risks and regulatory considerations relating to crypto-asset trading platforms", *International Organization of Securities Commissions*, Report No. FR02/2020, 2020, https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD649.pdf, truy cập ngày 05/08/2025.

11 Bùi Hữu Toàn, "Khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam – Thực trạng và một số khuyến nghị chính sách", *Tạp chí Ngân hàng*, số 3, 2023, tr. 9–20.

12 Nghị định số 94/2025/NĐ-CP ngày 29/04/2025 của Chính phủ quy định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát trong lĩnh vực ngân hàng.

13 Trương Hoàng Diệp Hương, "Tác động của quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính đến tài chính toàn diện", *Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng*, số 248+249, 2023.

14 UNCITRAL, *UNCITRAL Model Law on the Use and Cross-border Recognition of Identity Management and Trust Services*, United Nations, Vienna, 2022, https://uncitral.un.org/en/mlit, truy cập ngày 26/09/2026.

Thứ tư, bảo vệ dữ liệu cá nhân trong môi trường tài chính số chưa tương thích hoàn toàn với chuẩn mực quốc tế. Dù đã có Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân năm 2025, nhưng các quy định chuyên sâu cho hoạt động xử lý dữ liệu trong dịch vụ tài chính – đặc biệt là lưu trữ, chuyển giao dữ liệu xuyên biên giới và bảo vệ tài sản số vẫn cần tiếp tục được hoàn thiện.

Từ những giới hạn trên, có thể khẳng định rằng để IFC TP. Hồ Chí Minh vừa vận hành hiệu quả, vừa đảm bảo bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, cần một lộ trình thể chế hóa gồm: (i) bổ sung quy phạm về *sandbox* tài chính vào các luật chuyên ngành; (ii) thiết lập cơ chế điều phối liên ngành hoặc một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tiêu dùng tài chính; (iii) hoàn thiện quy định về bảo vệ dữ liệu và giải quyết tranh chấp xuyên biên giới; và (iv) tiếp cận, nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế nhằm đảm bảo tính tương thích khi áp dụng pháp luật nước ngoài trong phạm vi được phép.[15]

2. Kinh nghiệm quốc tế trong thể chế hóa quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính và khả năng thể chế hóa tại Việt Nam

Thực tiễn tại các IFC cho thấy, khung pháp lý bảo vệ người tiêu dùng tài chính thường được thiết kế như một trụ cột độc lập, ngang hàng với quản lý thị trường và bảo đảm an toàn hệ thống.

2.1. Mô hình Singapore: Khung pháp lý linh hoạt với trọng tâm bảo vệ người tiêu dùng và thúc đẩy Fintech

Singapore phát triển hệ thống pháp luật tài chính toàn diện, do MAS quản lý. MAS không chỉ thiết lập các tiêu chuẩn nghiêm ngặt về bảo vệ người tiêu dùng mà còn tiên phong trong việc triển khai "môi trường thử nghiệm có kiểm soát" (*Regulatory Sandbox*), giúp các công ty Fintech thử nghiệm sản phẩm trong môi trường có kiểm soát, vừa thúc đẩy đổi mới sáng tạo vừa giảm thiểu rủi ro cho người tiêu dùng.[16] Khung pháp lý của Singapore còn tích hợp các quy định bảo vệ dữ liệu cá nhân và phòng chống rửa tiền, góp phần bảo đảm sự ổn định và minh bạch của hệ thống tài chính.

Bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam là cần xây dựng khung pháp lý có tính linh hoạt cao, bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng tài chính với chính sách khuyến khích đổi mới sáng tạo trong cung ứng dịch vụ. Cụ thể, việc áp dụng các công cụ quản lý hiện đại như cơ chế thử nghiệm có kiểm soát đối với lĩnh vực Fintech cần được thể chế hóa trong luật chuyên ngành; đồng thời, phải tăng cường nghĩa vụ minh bạch thông tin của các tổ chức tài chính và thiết lập quy trình giải quyết khiếu nại hiệu quả, dễ tiếp cận nhằm củng cố niềm tin của người tiêu dùng và nâng cao sức hấp dẫn của thị trường tài chính.[17]

---

15 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), G20, *G20 High-level principles on financial consumer protection*, OECD Publishing, Paris, 2011, https://web-archive.oecd.org/pdfViewer?path=/2022-01-26/91178-48892010.pdf, truy cập ngày 05/08/2025.

16 MAS, *tldd*, 2023.

17 OECD, "G20/OECD high-level principles on financial consumer protection", *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2022, https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html, truy cập ngày 05/8/2025.

2.2. Mô hình Dubai: Bộ khung pháp lý độc lập kết hợp quản trị rủi ro và bảo vệ người tiêu dùng

IFC Dubai (*Dubai International Financial Centre*, DIFC) vận hành theo hệ thống pháp luật độc lập tiêu chuẩn quốc tế, tạo môi trường thuận lợi cho các tổ chức tài chính quốc tế.[18] DIFC xây dựng các quy trình kiểm soát rủi ro và minh bạch thông tin chặt chẽ, đồng thời thiết lập cơ chế giải quyết tranh chấp nhanh gọn, đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng.

Bài học rút ra cho Việt Nam là cần hướng tới việc thiết lập các khu vực pháp lý tài chính đặc thù, được điều chỉnh bởi một hệ thống pháp luật chuyên biệt, bảo đảm khả năng vận hành linh hoạt và hiệu quả trong quản lý. Song song đó, cần củng cố cơ chế quản trị rủi ro, thiết lập quy trình giải quyết tranh chấp nhanh chóng, minh bạch và phù hợp với chuẩn mực quốc tế, nhằm vừa bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng tài chính, vừa duy trì sức hấp dẫn của môi trường đầu tư.

2.3. Mô hình London: Hệ thống pháp luật phát triển đồng bộ, giám sát đa tầng và trách nhiệm xã hội

London là IFC với hệ thống pháp luật tài chính chặt chẽ và cơ chế giám sát đa tầng do Cơ quan Quản lý Tài chính (*Financial Conduct Authority*, FCA) thực hiện.[19] FCA thúc đẩy các tiêu chuẩn đạo đức, trách nhiệm xã hội của tổ chức tài chính và các chương trình giáo dục tài chính nhằm nâng cao nhận thức người tiêu dùng.

Để đáp ứng yêu cầu bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong bối cảnh hình thành và vận hành IFC TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam cần hướng tới việc xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ và nhất quán, bảo đảm tính liên thông giữa các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và Fintech. Mô hình quản lý nên áp dụng cơ chế giám sát đa tầng (*multi-layered supervision*), trong đó kết hợp giám sát tuân thủ pháp luật với giám sát dựa trên rủi ro (*risk-based supervision*), nhằm phát hiện sớm và phòng ngừa rủi ro hệ thống. Bên cạnh đó, cần nâng cao vai trò trách nhiệm xã hội của các tổ chức tài chính, khuyến khích áp dụng chuẩn mực quản trị doanh nghiệp tốt, minh bạch thông tin và giải trình đầy đủ. Song song, cần tăng cường năng lực và nhận thức của người tiêu dùng tài chính thông qua các chương trình giáo dục tài chính quốc gia, bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin, hiểu biết về quyền lợi và nghĩa vụ, cũng như kỹ năng ứng phó với rủi ro tài chính.[20]

Như vậy, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính không nhất thiết phải dựa hoàn toàn vào các công cụ pháp lý cứng, mà có thể kết hợp cơ chế pháp lý mềm- bao gồm hướng dẫn, khuyến nghị và chuẩn mực ứng xử - nhằm tạo sự linh hoạt, thích ứng nhanh với đổi mới công nghệ và mô hình kinh doanh mới. Bên cạnh đó, cơ chế tự điều chỉnh có định hướng, trong đó doanh nghiệp xây dựng và tuân thủ các quy tắc nội bộ theo khung nguyên tắc do cơ quan quản lý ban hành, giúp giảm gánh nặng pháp lý trong khi vẫn đảm bảo mức độ bảo vệ cần thiết cho người tiêu dùng.

---

18 Dubai Financial Services Authority (DFSA), "Your resources - Consumer", *Dubai Financial Services Authority*, 2023, https://www.dfsa.ae/your-resources/consumer, truy cập ngày 05/8/2025.

19 FCA, "Consumer duty", *Financial Conduct Authority*, 2023, https://www.fca.org.uk/firms/consumer-duty, truy cập ngày 05/8/2025.

20 OECD, *tlđd (15)*, 2022.

Ngoài ra, việc thiết lập các hệ thống giải quyết tranh chấp phi truyền thống, như giải quyết tranh chấp thay thế và giải quyết tranh chấp trực tuyến (*Online Dispute Resolution*, ODR), đóng vai trò quan trọng trong việc giảm tải cho hệ thống tòa án, tăng tốc độ xử lý và nâng cao khả năng tiếp cận công lý cho người tiêu dùng tài chính.

2.4. Đánh giá khả năng thể chế hóa tại Việt Nam

So với thông lệ quốc tế, khung pháp luật Việt Nam về bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiện vẫn ở giai đoạn phân tán và chưa đạt mức tích hợp toàn diện. Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2023, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 (sửa đổi năm 2025), và Luật Chứng khoán đều có các quy định rời rạc liên quan đến bảo vệ quyền lợi của khách hàng trong hoạt động tài chính, nhưng thiếu một đạo luật hoặc bộ quy tắc hợp nhất đóng vai trò là chuẩn mực tối cao cho toàn bộ hệ sinh thái dịch vụ tài chính.

Hạn chế lớn nằm ở việc chưa tồn tại một cơ quan chuyên trách về bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Thẩm quyền quản lý hiện bị chia cắt giữa Ngân hàng nhà nước, Ủy ban Chứng khoán nhà nước, Bộ Công Thương (Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng), và các cơ quan quản lý bảo hiểm. Cơ chế này tiềm ẩn nguy cơ chồng chéo trong quản lý, xung đột thẩm quyền hoặc bỏ sót khoảng trống pháp lý - vấn đề mà Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) đã cảnh báo là nguyên nhân làm suy giảm hiệu quả bảo vệ người tiêu dùng tài chính.[21]

Trong khi đó, các quốc gia có IFC phát triển như Singapore và Anh đều xây dựng cơ chế quản lý tập trung hoặc phối hợp cao độ. MAS vừa là cơ quan quản lý ngành tài chính, vừa trực tiếp giám sát bảo vệ người tiêu dùng tài chính, áp dụng cơ chế phối hợp quản lý kết hợp sự quản lý của nhà nước với khả năng tự điều chỉnh của thị trường.[22] Vương quốc Anh, thông qua FCA, ban hành nghĩa vụ bảo vệ người tiêu dùng như một bộ nghĩa vụ khung áp dụng cho toàn bộ lĩnh vực tài chính, bất kể loại hình dịch vụ hay mô hình kinh doanh.[23]

Việc triển khai IFC TP. Hồ Chí Minh theo Nghị quyết số 222/2025/QH15 sẽ hình thành một môi trường giao dịch có cấu trúc rủi ro đa tầng, bao gồm: (i) rủi ro công nghệ phát sinh từ cơ chế thử nghiệm có kiểm soát, khi sản phẩm và dịch vụ tài chính chưa được kiểm chứng đầy đủ; (ii) rủi ro pháp lý trong các giao dịch xuyên biên giới, đặc biệt khi phải áp dụng pháp luật nước ngoài hoặc tuân thủ cơ chế trọng tài quốc tế; (iii) rủi ro thông tin liên quan đến bảo mật và quyền riêng tư dữ liệu tài chính trong môi trường số; và (iv) rủi ro đối với nhóm yếu thế, khi họ tiếp cận các dịch vụ tài chính phức tạp, tiềm ẩn khả năng bị lạm dụng hoặc chịu thiệt hại không tương xứng.

Những thách thức này cho thấy yêu cầu thể chế hóa cơ chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại IFC TP. Hồ Chí Minh mang tính cấp thiết. Việc chậm trễ xây

21 *OECD, tlđd (15), 2022.*.

22 MAS, "Sandbox", *Monetary Authority of Singapore*, 2022, https://www.mas.gov.sg/development/fintech/sandbox, truy cập ngày 05/8/2025; Văn Phạm Kim Xuyến, "Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính – Một số giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật", *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*, số 55, 2023, tr. 174.

23 FCA, *tlđd*, 2023.

dựng một khung pháp lý thống nhất, đồng bộ và tương thích với chuẩn mực quốc tế sẽ dẫn đến ba hệ quả đáng lo ngại: (i) suy giảm niềm tin từ phía nhà đầu tư và người tiêu dùng, (ii) thu hẹp sức hút của trung tâm đối với dòng vốn và nguồn nhân lực chất lượng cao, và (iii) gia tăng chi phí giải quyết tranh chấp, làm suy giảm khả năng cạnh tranh của IFC TP. Hồ Chí Minh so với các IFC trong khu vực như Singapore, Hong Kong hay Dubai.

Do đó, hướng tiếp cận hợp lý là xây dựng một đạo luật hoặc bộ quy tắc bảo vệ người tiêu dùng tài chính chuyên biệt cho IFC TP. Hồ Chí Minh, dựa trên nguyên tắc hài hòa giữa chuẩn mực quốc tế, như: OECD, Ủy ban Liên hợp quốc về Luật Thương mại Quốc tế (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL), Quy định chung về bảo vệ dữ liệu của Liên minh Châu Âu (European Union General Data Protection Regulation, EU GDPR) và đặc thù pháp luật Việt Nam. Cách tiếp cận này không chỉ khắc phục tình trạng phân tán hiện nay, mà còn tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho trung tâm phát triển bền vững.

3. Đề xuất thể chế hóa tại Trung tâm tài chính quốc tế TP. Hồ Chí Minh

3.1. Nguyên tắc chỉ đạo

Thể chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Trung tâm tài chính quốc tế Thành phố Hồ Chí Minh cần được xây dựng trên cơ sở hài hòa giữa yêu cầu bảo vệ người tiêu dùng và yêu cầu thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong lĩnh vực tài chính. Theo đó, pháp luật không chỉ phải bảo đảm an toàn, minh bạch và công bằng trong các giao dịch tài chính mà còn cần tạo điều kiện cho việc thử nghiệm, phát triển và áp dụng các sản phẩm, dịch vụ và mô hình kinh doanh tài chính mới trong khuôn khổ có kiểm soát. Cách tiếp cận này phù hợp với định hướng của Các Nguyên tắc cấp cao G20/OECD về bảo vệ người tiêu dùng tài chính (G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection),[24] theo đó bảo vệ người tiêu dùng cần được thực hiện đồng thời với việc tạo lập môi trường tài chính đổi mới, cạnh tranh và phát triển bền vững.

Bên cạnh đó, khuôn khổ pháp lý phải bảo đảm tính linh hoạt, có trọng tâm và khả năng thích ứng với đặc điểm của cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (regulatory sandbox) và tính chất liên kết quốc tế của IFC, đồng thời lồng ghép các nguyên tắc về môi trường, xã hội và quản trị (ESG) và bảo vệ quyền riêng tư, dữ liệu tài chính phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế, chẳng hạn như Quy định chung về bảo vệ dữ liệu của Liên minh châu Âu (*General Data Protection Regulation*, GDPR).[25]

3.2. Trụ cột pháp lý đề xuất

(i) Bộ quy tắc ứng xử tài chính riêng cho trung tâm tài chính quốc tế TP. Hồ Chí Minh

Được ban hành bởi Cơ quan điều hành Trung tâm theo thẩm quyền được quy định tại Điều 9 Nghị quyết số 222/2025/QH15, bộ quy tắc này sẽ quy định nghĩa vụ minh bạch thông tin, đánh giá khả năng chi trả, bảo vệ dữ liệu và nghĩa vụ giải quyết khiếu nại. Cách tiếp cận này tương tự Bộ Quy tắc bảo vệ người tiêu dùng tài chính của DFSA tại DIFC.[26]

24 OECD, *tlđd (8)*, 2015.

25 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj, truy cập ngày 05/8/2025.

26 DFSA, *tlđd*, 2015.

(ii) Cơ chế giải quyết tranh chấp phi truyền thống

Thiết lập hệ thống trọng tài tài chính và hòa giải xuyên biên giới, kết hợp ADR và ODR nhằm giảm tải tòa án, rút ngắn thời gian xử lý và nâng cao khả năng tiếp cận công lý cho người tiêu dùng, phù hợp với khuyến nghị của UNCITRAL về giải quyết tranh chấp trực tuyến.

(iii) Cơ chế bảo mật và sử dụng dữ liệu tài chính cá nhân

Xây dựng hệ thống quy định dựa trên mô hình GDPR/EU, đồng thời bổ sung quy định đặc thù để bảo vệ nhóm người tiêu dùng dễ bị tổn thương trong giao dịch tài chính số, phù hợp với các nguyên tắc của OECD.[27]

(iv) Môi trường thử nghiệm có kiểm soát (sandbox) có trách nhiệm

Yêu cầu các doanh nghiệp tham gia *sandbox* thực hiện báo cáo rủi ro định kỳ, cung cấp thông tin minh bạch và áp dụng các biện pháp bảo vệ người tiêu dùng ngay từ giai đoạn thử nghiệm, tương tự mô hình của MAS Singapore.[28]

4. Kiến nghị hoàn thiện và lộ trình triển khai

Để bảo đảm IFC TP. Hồ Chí Minh vừa đạt mục tiêu thu hút dòng vốn và đổi mới sáng tạo, vừa bảo vệ hiệu quả quyền lợi của người tiêu dùng tài chính, cần thiết lập một lộ trình thể chế hóa theo ba giai đoạn, với các công cụ pháp lý và cơ chế quản lý phù hợp.

(i) Giai đoạn ngắn hạn

Cần khẩn trương ban hành "Bộ quy tắc bảo vệ người tiêu dùng tài chính" áp dụng riêng cho IFC TP. Hồ Chí Minh, dưới hình thức quy chế nội bộ hoặc quyết định của Cơ quan điều hành Trung tâm (theo thẩm quyền quy định tại Điều 9 Nghị quyết số 222/2025/QH15). Bộ quy tắc này có thể dựa trên kinh nghiệm về trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng (*Consumer Duty*) của Cơ quan Kiểm soát Tài chính Vương quốc Anh (*Financial Conduct Authority*, FCA) và của DFSA, quy định rõ nghĩa vụ minh bạch thông tin, bảo mật dữ liệu, cơ chế giải quyết khiếu nại và yêu cầu đánh giá khả năng chi trả của khách hàng. Đây sẽ là bước khởi động để thiết lập tiêu chuẩn hành xử thống nhất trước khi có khung pháp luật đầy đủ.

(ii) Giai đoạn trung hạn

Trên cơ sở đánh giá hiệu quả của bộ quy tắc và thực tiễn hoạt động *sandbox*, Chính phủ cần xây dựng Nghị định hướng dẫn thi hành Nghị quyết số 222/2025/QH15, trong đó dành một chương riêng cho bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại IFC. Nghị định cần xác lập nguyên tắc điều chỉnh thống nhất, cơ chế phối hợp liên ngành, tiêu chuẩn bảo mật dữ liệu theo hướng tương thích với GDPR và quy định rõ cơ chế giải quyết tranh chấp xuyên biên giới.

(iii) Giai đoạn dài hạn

Để bảo đảm tính bền vững và hội nhập quốc tế, cần tiến hành sửa đổi, bổ sung một số đạo luật cơ bản như Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2023, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024, sửa đổi năm 2025), Luật Trọng tài thương mại năm 2010, cũng như Luật Chứng khoán năm 2019, sửa đổi năm 2024 nhằm: (1) hợp nhất và hệ thống hóa các quy phạm liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng tài chính; (2)

27 OECD, *tlđd (8)*, 2015.
28 MAS, *tlđd (20)*, 2022.

bổ sung cơ chế *sandbox* tài chính có trách nhiệm; và (3) thiết lập khung pháp lý rõ ràng cho việc áp dụng pháp luật nước ngoài và thi hành phán quyết trọng tài quốc tế.

Lộ trình ba giai đoạn này không chỉ bảo đảm sự linh hoạt trong quản lý mà còn tạo nền tảng pháp lý vững chắc, giúp IFC TP. Hồ Chí Minh duy trì sức hấp dẫn cạnh tranh với các trung tâm tài chính trong khu vực và toàn cầu như Singapore, Hong Kong, và Dubai.

5. Kết luận

Bảo vệ người tiêu dùng tài chính không chỉ là một thành tố bổ trợ, mà đóng vai trò trung tâm trong cấu trúc pháp lý điều chỉnh hoạt động của IFC TP. Hồ Chí Minh. Một khung pháp lý hiệu quả trong lĩnh vực này vừa góp phần củng cố niềm tin thị trường, vừa tạo lợi thế cạnh tranh dài hạn cho Trung tâm trong bối cảnh hội nhập tài chính toàn cầu.

Kinh nghiệm từ Singapore, Dubai và Vương quốc Anh cho thấy, việc thể chế hóa sớm và có lộ trình rõ ràng là điều kiện tiên quyết để tránh các lỗ hổng điều chỉnh có thể phát sinh trong môi trường giao dịch thử nghiệm, kỹ thuật số và xuyên biên giới. Ngược lại, chậm trễ trong xây dựng cơ chế bảo vệ người tiêu dùng sẽ làm gia tăng rủi ro hệ thống, hạn chế sức hấp dẫn đối với nhà đầu tư và suy giảm vị thế cạnh tranh của IFC TP. Hồ Chí Minh.

Trong bối cảnh đó, trách nhiệm thể chế hóa không chỉ thuộc về cơ quan quản lý nhà nước, mà cần sự phối hợp chặt chẽ với khu vực tư nhân và các đối tác quốc tế. Sự hợp tác này sẽ bảo đảm khung pháp lý vừa phù hợp chuẩn mực toàn cầu, vừa thích ứng với đặc thù pháp luật và điều kiện thị trường Việt Nam, qua đó tạo dựng một môi trường tài chính an toàn, minh bạch và bền vững. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Trương Hoàng Diệp Hương, "Tác động của quy định bảo vệ người tiêu dùng tài chính đến tài chính toàn diện", *Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng*, số 248+249 [trans: Truong Hoang Diep Huong, "Impact of Financial Consumer Protection Regulations on Financial Inclusion", *Banking Science and Training Journal*, No. 248+249]

[2] OECD, G20, *G20 High-level principles on financial consumer protection*, OECD Publishing, Paris, 2011

[3] OECD, *Data-driven innovation for growth and well-being*, OECD Publishing, Paris, 2015. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264229358-en

[4] OECD, *Financial consumer protection policy approaches in the digital age: Protecting consumers' assets, data and privacy*, OECD Publishing, Paris, 2020. DOI: https://doi.org/10.1787/3f205e60-en

[5] Bùi Hữu Toàn, "Khung pháp lý về bảo vệ người tiêu dùng tài chính tại Việt Nam – Thực trạng và một số khuyến nghị chính sách", *Tạp chí Ngân hàng*, số 3, 2023 [trans: Bui Huu Toan, "The Legal Framework on Financial Consumer Protection in Vietnam: Current Status and Some Policy Recommendations", *Banking Review*, No. 3, 2023]

[6] United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment, 1996: with additional article 5 bis as adopted in 1998*, United Nations, New York, 1999.

[7] World Bank Group, *Good practices for financial consumer protection: 2017 edition*, World Bank Group, Washington, D.C., 2017. DOI: https://doi.org/10.1596/28996

[8] Văn Phạm Kim Xuyến, "Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng dịch vụ tài chính – Một số giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật", *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*, số 55, 2023 [trans: Văn Phạm Kim Xuyến, "Protection of consumer rights in financial services – Some solutions to refine and improve the effectiveness of legal implementation", *Journal of Law and Practice*, No. 55, 2023]