ITIF | INFORMATION TECHNOLOGY & INNOVATION FOUNDATION
SCHUMPETER PROJECT ON COMPETITION POLICY

700 K Street NW. Suite 600
Washington, DC 20001

Kính gửi: **Ông Trịnh Anh Tuấn**
Chủ tịch Ủy Ban Cạnh tranh Quốc Gia, Bộ Công thương

Ông Ngô Đức Minh
Vụ Trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Công thương

Đồng kính gửi: **Ông Nguyễn Hồng Hải**
Cục trưởng Cục Pháp luật dân sự - kinh tế, Bộ Tư pháp

Ông Phan Văn Mãi
Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Tài chính của Quốc hội

Vv. Ý kiến đóng góp về Dự thảo Luật sửa đổi và bổ sung một số điều khoản của Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Luật Quản lý Ngoại thương và Luật Bảo vệ Quyền lợi Người tiêu dùng

Kính thưa các Quý Ông,

Ngày 21 tháng 01 năm 2026, Bộ Công Thương đã công bố hồ sơ Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Luật Quản lý ngoại thương và Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Dự thảo Luật). Và vào đầu tháng này, Bộ Công Thương đã mở đợt tham vấn để lấy ý kiến đối với hồ sơ Dự thảo Luật, phản ánh một đề xuất toàn diện nhằm thực hiện những thay đổi đáng kể trong các lĩnh vực trọng yếu nêu trên của hệ thống pháp luật Việt Nam.[1]

Quỹ Công nghệ Thông tin và Đổi mới sáng tạo (ITIF) là một tổ chức nghiên cứu chính sách độc lập, phi lợi nhuận và phi đảng phái có trụ sở tại Washington, D.C. Sứ mệnh của ITIF là xây dựng, đánh giá và thúc đẩy các giải pháp chính sách nhằm đẩy nhanh đổi mới sáng tạo và nâng cao năng suất để thúc đẩy tăng trưởng, cơ hội và tiến bộ. Đại học Pennsylvania đã công nhận ITIF là tổ chức thiết lập tiêu chuẩn toàn cầu về sự xuất sắc trong chính sách khoa học và công nghệ, đồng thời là một trong "40 tổ chức nghiên cứu chính sách hàng đầu tại Hoa Kỳ"[2] .

ITIF rất trân trọng cơ hội được gửi kiến nghị tới quý Cơ quan về Dự thảo Luật, đặc biệt liên quan đến một số sửa đổi đối với Luật Cạnh tranh của Việt Nam (2018). Một mặt ITIF rất hoan nghênh Chính phủ Việt Nam đã cân nhắc xem xét cải thiện các chính sách liên quan đến khung pháp luật cạnh tranh, mặt khác ITIF lại quan ngại rằng một số sửa đổi có thể sẽ gây tác động tiêu cực — thay vì mang lại lợi ích — cho người

[1] Bộ Công Thương nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Lấy ý kiến đối với hồ sơ Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Luật Quản lý ngoại thương và Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (ngày 01 tháng 6 năm 2026).https://moit.gov.vn/du-thao-van-ban/lay-y-kien-doi-voi-ho-so-du-an-luat-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua- luat-thuong-mai-luat-canh-tranh-luat-quan-ly-ngoai-t.html.

[2]James G. McGann, 2020 Global Go To Think Tank Index Report, Univ. of Pa. (2021), https://repository.upenn.edu/think_tanks/18 (truy cập lần cuối vào ngày 12 tháng 05 năm 2025).

tiêu dùng và hoạt động đổi mới sáng tạo tại Việt Nam.

Ý kiến của ITIF được trình bày theo năm phần. Thứ nhất, ITIF thảo luận về những thay đổi được đề xuất trong Dự thảo Luật tại Điều 10 về xác định thị phần và thị phần kết hợp. Tiếp theo, ITIF phân tích các sửa đổi trong Dự thảo Luật tại Điều 26 về xác định vị thế thống trị thị trường. Thứ ba, ITIF xem xét các sửa đổi của Dự thảo Luật đối với Điều 27 – điều khoản then chốt quy định các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường hoặc vị trí độc quyền bị cấm. Sau đó là phần kiến nghị và phần kết luận ngắn gọn.

ĐIỀU 10

Điều 10 quy định một số tiêu chí làm căn cứ để xác định thị phần và thị phần kết hợp, bao gồmtỷ lệ phần trăm doanh thu bán hàng, doanh thu mua hàng, sản lượng bán ra và sản lượng mua vào. Dự thảo Luật sẽ bổ sung một số yếu tố vào danh sách này, dường như được thiết kế riêng cho việc xác định thị phần trong các thị trường liên quan đến các nền tảng số. Các yếu tố này bao gồm: một yếu tố phân tích tỷ lệ phần trăm giữa số lượng người mua tham gia trên nền tảng số của doanh nghiệp với tổng số người mua tham gia trên các nền tảng số; một yếu tố khác đánh giá tương tự đối với người bán trên nền tảng số; cũng như các yếu tố xem xét tỷ lệ phần trăm giữa số lượng và giá trị giao dịch trên nền tảng số của doanh nghiệp với tổng số lượng và tổng giá trị giao dịch trên các nền tảng số tương ứng.

Mặc dù ITIF không phản đối việc sử dụng số lượng người mua hoặc người bán để đánh giá thị phần, nhưng tiêu chí này có thể không phản ánh chính xác thực tế. Một người mua hoặc người bán có thể tham gia trên nhiều nền tảng số cùng lúc, dẫn đến việc bị tính lặp nhiều lần. Ngoài ra, quy mô giao dịch của các khách hàng có thể rất khác nhau. Ví dụ, một doanh nghiệp chỉ có 10 khách hàng nhưng mỗi khách hàng chi tiêu gấp 10 lần khách hàng của một doanh nghiệp khác có 100 khách hàng. Trong trường hợp đó, dù số lượng khách hàng chênh lệch lớn, hai doanh nghiệp vẫn có thể có thị phần tương đương. Do đó, việc chỉ dựa vào số lượng người mua hoặc người bán để xác định thị phần có thể dẫn đến kết quả thiếu chính xác. Hơn nữa, trong khi việc định nghĩa một thị trường liên quan trong bối cảnh nền tảng kỹ thuật số có thể đặt ra những vấn đề đặc thù, chẳng hạn như cần phải tính đến cả hai phía của nền tảng, thì việc tính toán thị phần trong thị trường kỹ thuật số không khác biệt đáng kể so với việc tính toán thị phần trong bối cảnh phi kỹ thuật số, khiến việc đưa các yếu tố đặc thù của nền tảng kỹ thuật số vào Dự thảo Luật trở nên không cần thiết.

ĐIỀU 26

Điều 26 xác định một loạt các yếu tố liên quan đến việc xác định sức mạnh thị trường đáng kể, bao gồm thị phần, sức mạnh tài chính, rào cản gia nhập thị trường và khả năng loại trừ đối thủ cạnh tranh thông qua kiểm soát phân phối và các nguồn cung quan trọng. Dự thảo Luật bổ sung danh sách này với một số yếu tố mới, phần lớn nhắm vào việc đánh giá sức mạnh thị trường đáng kể trong thị trường kỹ thuật số. Những yếu tố này bao gồm khả năng thu thập, tích lũy, kiểm soát và khai thác dữ liệu người dùng; mức độ và phạm vi ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp của mạng lưới trên các nền tảng kỹ thuật số; mức độ tích hợp và liên kết của các sản phẩm và dịch vụ trong hệ sinh thái thương mại điện tử; và khả năng sử dụng thuật toán, trí tuệ nhân tạo (AI) hoặc các công nghệ kỹ thuật số khác để điều phối hoặc kiểm soát các giao dịch, giá cả hoặc hành vi của người dùng.

ITIF bày tỏ quan ngại đối với các yếu tố mới được đề xuất trong Dự thảo Luật. Thứ nhất, mặc dù loại hình và mức độ hiệu ứng mạng lưới có thể là những yếu tố liên quan khi đánh giá sức mạnh thị trường, nhưng các lợi thế về quy mô và phạm vi này không phải là đặc trưng riêng của các nền tảng số mà tồn tại phổ biến trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế. Hơn nữa, mặc dù một hệ sinh thái thương mại điện tử, hoặc bất kỳ doanh nghiệp nào, có mức độ tích hợp theo chiều dọc cao hoặc cung cấp các sản phẩm, dịch vụ bổ trợ có thể được hưởng lợi từ các hiệu quả hoạt động, điều này không đồng nghĩa với việc doanh nghiệp đó nắm giữ sức mạnh thị trường đáng kể trong một thị trường liên quan cụ thể. Và các đối thủ cạnh tranh của doanh nghiệp đó cũng có thể có phạm vi hoạt động tương đương, do đó những lợi thế này không nhất thiết tạo ra ưu thế cạnh tranh cho doanh nghiệp.

Tương tự, khả năng sử dụng thuật toán, trí tuệ nhân tạo (AI) hoặc các công nghệ số khác để điều phối hoạt động không phải là cơ sở để suy luận rằng một doanh nghiệp có sức mạnh thị trường đáng kể, dù là riêng lẻ hay tập thể, bởi các công cụ này cũng có thể được sử dụng để phá vỡ sự điều phối đó[3].

ĐIỀU 27

Điều 27 quy định một số loại hành vi kinh doanh khác nhau cấu thành hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường hoặc lạm dụng vị trí độc quyền bị cấm, bao gồm bán phá giá nhằm loại bỏ đối thủ, áp đặt giá bán lại, giao dịch độc quyền, phân biệt đối xử và bán kèm sản phẩm, dịch vụ. Dự thảo Luật đề xuất bổ sung vào danh mục này một số hạn chế mới dường như được thiết kế riêng cho các hành vi thường gặp của nền tảng số, chẳng hạn như ưu tiên sản phẩm hoặc dịch vụ của chính nền tảng (self-preferencing), áp đặt các điều khoản và điều kiện bất hợp lý (bao gồm mức giá cao bất hợp lý), bán kèm thông qua các biện pháp công nghệ (technological tying), chính sách độc quyền, hạn chế người dùng thiết lập các tùy chọn mặc định, cũng như yêu cầu khả năng chuyển đổi dữ liệu đối với người dùng doanh nghiệp. Dự thảo cũng hạn chế việc sử dụng dữ liệu không công khai thu được từ nền tảng số của doanh nghiệp để hỗ trợ cạnh tranh với các doanh nghiệp đang sử dụng nền tảng đó, chẳng hạn trong trường hợp một sàn thương mại điện tử nhận thấy từ dữ liệu tổng hợp rằng một sản phẩm đang bán rất chạy trên nền tảng của mình và từ đó quyết định tung ra một sản phẩm cạnh tranh do chính mình cung cấp với chất lượng tương đương nhưng giá thấp hơn.

Những nội dung bổ sung mới vào Điều 27 có thể làm hạn chế đáng kể nhiều hoạt động mang tính thúc đẩy cạnh tranh, từ đó cuối cùng gây bất lợi cho người tiêu dùng và đổi mới sáng tạo tại Việt Nam. Cần lưu ý rằng các quy định cấm này không phải là các lệnh cấm tuyệt đối, mà việc áp dụng đòi hỏi phải có sự chứng minh - và trách nhiệm chứng minh này nên thuộc về bên khiếu kiện - rằng hành vi đó đã hoặc có khả năng gây ra tác động bất lợi sơ bộ đối với người dùng. Tuy nhiên, Dự thảo Luật chưa làm rõ rằng doanh nghiệp có quyền đưa ra các lập luận về hiệu quả cạnh tranh để chứng minh rằng các lợi ích do hành vi đó mang lại lớn hơn các tác động bất lợi ban đầu đối với người tiêu dùng. Việc thiếu cơ chế này có thể dẫn đến nguy cơ kết luận sai đối với những hành vi mà xét tổng thể vẫn mang lại lợi ích cạnh tranh cho thị trường. Thay vào đó, Dự thảo hiện chỉ quy định một ngoại lệ rất hẹp liên quan đến an ninh mạng và hoạt động thiết yếu của nền tảng đối với quy định cấm liên quan đến việc thiết lập mặc định của người dùng.

---

[3] Joseph V. Coniglio, Testimony Before the H. Subcomm. on the Admin. State, Regul. Reform, & Antitrust of the H. Comm. on the Judiciary, 119th Cong. (2025) (written statement), https://itif.org/publications/2025/04/03/testimony-house-judiciary-committee-artificial-intelligence-trends-innovation-competition/.

Ngoài ra, các quy định cấm không chỉ nhắm tới các hành vi mang tính loại trừ cạnh tranh, mà còn mở rộng sang các hành vi bị coi là mang tính khai thác, chẳng hạn như định giá bất hợp lý. Trong khi đó, những hành vi này không nhất thiết làm tổn hại đến quá trình cạnh tranh trên thị trường mà trong nhiều trường hợp còn tạo động lực cho sự gia nhập của các đối thủ mới và thúc đẩy cạnh tranh năng động.

KIẾN NGHỊ

Vì những lý do nêu trên, ITIF trân trọng đề nghị quý Cơ quan xem xét các kiến nghị sau đây liên quan đến Dự thảo Luật:

- **Các tiêu chí tính thị phần dành riêng cho nền tảng số trong Dự thảo Luật là không phù hợp và không cần thiết**: Không có nhu cầu phải xây dựng các tiêu chí đặc thù để tính toán thị phần trong các thị trường liên quan có sự tham gia của nền tảng số. Việc chỉ đơn thuần tính số lượng người mua hoặc người bán sử dụng một nền tảng số đã bỏ qua đặc điểm đa nền tảng vốn là đặc trưng của nhiều thị trường số, từ đó dẫn đến việc đánh giá thị phần thiếu chính xác và làm sai lệch quá trình phân tích cạnh tranh tổng thể.

- **Các nội dung bổ sung vào Điều 26 đã chưa phản ánh chính xác đặc điểm của thị trường số:** Trong nỗ lực dường như nhằm tính đến tính chất được cho là đặc thù của thị trường số, Dự thảo Luật đã bỏ qua thực tế rằng các lợi thế kinh tế theo quy mô và phạm vi tạo nên hiệu ứng mạng lưới (network effects) không hoàn toàn là hiện tượng riêng có của thị trường số. Đồng thời, việc một doanh nghiệp có phạm vi hoạt động rộng hơn, tích hợp theo chiều dọc sâu hơn hoặc có khả năng tận dụng trí tuệ nhân tạo (AI) và các thuật toán không đồng nghĩa với việc doanh nghiệp đó sở hữu sức mạnh thị trường đáng kể.

- **Các quy định cấm mới tại Điều 27 có nguy cơ làm hạn chế các hành vi thúc đẩy cạnh tranh:** Việc Dự thảo Luật không cho phép doanh nghiệp đưa ra các lập luận về lợi ích cạnh tranh đối với những thực tiễn kinh doanh phổ biến như ưu tiên sản phẩm hoặc dịch vụ của chính nền tảng - ngay cả trong trường hợp cơ quan thực thi phải chứng minh được tác động bất lợi đối với cạnh tranh - cùng với việc coi các hành vi mang tính khai thác như định giá quá cao là hành vi bị cấm, mặc dù các hành vi này không mang tính loại trừ đối thủ và không làm tổn hại đến quá trình cạnh tranh trên thị trường, có thể dẫn đến việc hạn chế đổi mới sáng tạo và gây ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế số đang phát triển năng động của Việt Nam.

KẾT LUẬN

Như ITIF đã giải thích trong thư gửi Ngài Trần Thanh Mẫn và Ngài Phạm Minh Chính vào năm ngoái, Dự thảo Luật này "đi ngược lại mục tiêu của Việt Nam trong việc vừa thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong nước, vừa tăng cường quan hệ đối tác công nghệ - kinh tế với Hoa Kỳ", đồng thời có thể dẫn đến "sự sụt giảm đầu tư của các doanh nghiệp số Hoa Kỳ tại Việt Nam, làm suy giảm tính năng động của hệ sinh thái số Việt Nam và gia tăng sự chi phối về công nghệ - kinh tế của ng Quốc

tại Đông Nam Á”[4]. Tuy nhiên, đối với các Điều 10, 26 và 27, các sửa đổi được đề xuất trong Dự thảo Luật - dù nhằm mục tiêu phản ánh đầy đủ hơn những đặc thù của thị trường số - có thể dẫn đến những hệ quả ngoài mong muốn. Cụ thể, việc đánh giá vị thế thị trường của doanh nghiệp dựa trên các tiêu chí chưa thực sự phù hợp, cùng với nguy cơ xác định nhầm hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh hoặc độc quyền, có thể làm gia tăng rủi ro thực thi và tạo ra các chi phí sai lệch trong quá trình áp dụng pháp luật cạnh tranh.

Trân trọng,

Joseph V. Coniglio
Cố vấn pháp lý cấp cao và Giám đốc Dự án Schumpeter về Chính sách Cạnh tranh
Quỹ Đổi mới và Công nghệ Thông tin

[4] Joseph V. Coniglio, Letter to the Prime Minister and National Assembly of Vietnam Regarding the Proposed Law on Digital Transformation (Oct. 12, 2025), https://itif.org/publications/2025/10/12/letter-regarding-vietnam-law-on- digital-transformation/.