

PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ KHÁI NIỆM HOẠT ĐỘNG NGÂN HÀNG VÀ QUYỀN HOẠT ĐỘNG NGÂN HÀNG: NGHIÊN CỨU SO SÁNH VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

BÙI HỮU TOÀN* - ĐỖ MẠNH PHƯƠNG**

Tóm tắt: Bằng các phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp, bài viết nghiên cứu quy định của pháp luật Việt Nam về khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng. Trên cơ sở nghiên cứu, so sánh với quy định của Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines, bài viết chỉ ra những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật về khái niệm hoạt động ngân hàng, quyền hoạt động ngân hàng tại Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về khái niệm hoạt động ngân hàng, quyền hoạt động ngân hàng, bảo đảm sự chặt chẽ, nhất quán và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Từ khoá: Hoạt động ngân hàng; quyền hoạt động ngân hàng; ngân hàng; tổ chức tín dụng
Ngày nhận bài: 07/01/2026; Biên tập xong: 10/02/2026; Duyệt đăng: 23/02/2026

DEFINING BANKING ACTIVITIES AND THE BANKING LICENSE UNDER VIETNAMESE LAW: A COMPARATIVE ANALYSIS AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

Abstract: By employing analytical, comparative, and synthesis methodologies, this paper investigates Vietnam's legal framework governing the definition of banking activities and the banking license. Through a comparative analysis with the corresponding laws of France, South Korea, China, and the Philippines, the paper highlights shortcomings and inconsistencies within Vietnam's current regulations; thereby puts forward recommendations to refine the legal provisions on banking activities and the banking license, ensuring they are more robust, coherent, and aligned with international best practices.

Keywords: Banking activities; banking license; bank; credit institution

Received: Jan 07, 2026; **Editing completed:** Feb 10, 2026; **Accepted for publication:** Feb 23, 2026

Đặt vấn đề

Hoạt động ngân hàng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với nền kinh tế của mỗi quốc gia. Chính vì vậy, việc quy định rõ khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng là yêu cầu bắt buộc đặt ra với pháp luật của mỗi quốc gia¹. Tại Việt Nam, khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng được quy định tại Luật Các tổ chức tín dụng (TCTD) năm 1997, Luật Các TCTD năm 2010 và hiện nay là Luật Các TCTD năm 2024. Quan điểm tiếp cận hai khái niệm này trong Luật Các TCTD qua các thời kỳ khá rõ ràng và phù hợp. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật cho thấy vẫn tồn tại một số hạn chế trong các quy định về khái niệm

hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng, dẫn đến việc hiểu và áp dụng pháp luật không thống nhất trên thực tế.

1. Quy định của một số quốc gia về khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng

1.1. Nhận tiền gửi từ công chúng là yếu tố cốt lõi của hoạt động ngân hàng

Kết quả nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia về khái niệm hoạt động ngân hàng cho thấy, có hai cách thức quy định (xác định) khái niệm hoạt động ngân hàng: (i) Quy định cụ thể, trực tiếp khái niệm hoạt động ngân hàng; (ii) Không quy định cụ thể khái niệm hoạt động ngân hàng, khái niệm hoạt động ngân hàng được xác định thông qua quy định về khái niệm ngân hàng thương mại.

* Email: Toanbh@hvnh.edu.vn

Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Chủ tịch Hội đồng Học viện Ngân hàng

** Email: Phuongdm@hvnh.edu.vn

Tiến sĩ, Phó trưởng khoa Luật, Học viện Ngân hàng

¹ Thực tế cho thấy, quyền hoạt động ngân hàng có thể tiếp cận dưới hai góc độ: (i) Phạm vi các chủ thể có thể được phép thực hiện hoạt động ngân hàng; (ii) Các điều kiện để được cấp giấy phép thực hiện hoạt động ngân hàng. Trong phạm vi bài nghiên cứu này, tác giả chỉ bàn về phạm vi các chủ thể có thể được phép thực hiện hoạt động ngân hàng.

Với cách thức quy định cụ thể, trực tiếp khái niệm hoạt động ngân hàng, có thể kể đến Luật Ngân hàng Hàn Quốc và Bộ luật Tiền tệ và tài chính của Pháp.

Luật Ngân hàng Hàn Quốc quy định, “Hoạt động ngân hàng là hoạt động kinh doanh thường xuyên, trong đó vốn được huy động thông qua việc nhận tiền gửi, phát hành chứng khoán hoặc các giấy tờ ghi nợ khác từ một số lượng công chúng không xác định, để cấp các khoản cho vay”². Theo đó, hoạt động ngân hàng bao gồm hai nhóm nghiệp vụ không thể tách rời là nghiệp vụ huy động vốn từ công chúng và nghiệp vụ cấp các khoản vay, trong đó các nghiệp vụ huy động vốn từ công chúng là nghiệp vụ mang tính cốt lõi, cung cấp nguồn tiền cho nghiệp vụ cấp các khoản vay. Với quy định trên, hoạt động cho vay bằng vốn tự có không được xác định là hoạt động ngân hàng.

Tương tự Hàn Quốc, Bộ luật Tiền tệ và tài chính của Pháp cũng đưa ra quy định về khái niệm ngân hàng, theo đó, “Hoạt động ngân hàng bao gồm việc nhận tiền gửi từ công chúng, hoạt động tín dụng và dịch vụ thanh toán ngân hàng”³. Trong đó, nghiệp vụ nhận tiền gửi từ công chúng là yếu tố cốt lõi của hoạt động ngân hàng và chỉ có TCTD là ngân hàng (établissements de crédit) mới được quyền thực hiện hoạt động này. Các công ty tài chính (sociétés de financement) chỉ được quyền thực hiện các hoạt động tín dụng mà không được quyền thực hiện các hoạt động nhận tiền gửi từ công chúng⁴.

Với cách thức xác định khái niệm hoạt động ngân hàng thông qua quy định về khái niệm ngân hàng thương mại, có thể kể đến Luật Ngân hàng Thương mại của Trung Quốc

và Luật Ngân hàng Chung của Philippines (Republic Act No. 8791).

Theo quy định tại Điều 2 Luật Ngân hàng Thương mại của Trung Quốc, “Ngân hàng thương mại theo quy định của luật này là doanh nghiệp được thành lập theo quy định của luật này và Luật Công ty, thực hiện các nghiệp vụ như nhận tiền gửi của công chúng, cấp các khoản cho vay, làm dịch vụ thanh toán...”⁵. Điều đó có nghĩa là, ngân hàng thương mại được thành lập để thực hiện các nghiệp vụ “huy động tiền gửi từ công chúng; cấp các khoản vay ngắn hạn, trung hạn và dài hạn; thực hiện thanh toán trong nước và quốc tế”. Trong các nghiệp vụ được liệt kê thì nghiệp vụ “huy động tiền gửi từ công chúng” là nghiệp vụ chính, mang tính nền tảng. Theo quy định của pháp luật Trung Quốc, quy chế pháp lý đối với các tổ chức tài chính khác không được quy định trong Luật Ngân hàng Thương mại mà được quy định và điều chỉnh bởi các luật riêng và hoạt động của các tổ chức tài chính khác không được xác định là hoạt động ngân hàng. Các tổ chức tài chính khác có thể được phép thực hiện các nghiệp vụ cho vay hay cung ứng dịch vụ thanh toán nhưng không được phép thực hiện nghiệp vụ “huy động tiền gửi từ công chúng”.

Tương tự như Trung Quốc, pháp luật Philippines không trực tiếp đưa ra định nghĩa hoạt động ngân hàng mà định nghĩa này được xác định gián tiếp thông qua quy định về khái niệm ngân hàng. Theo quy định tại Điều 3.1 Luật Ngân hàng Chung (Republic Act No. 8791) của Philippines, “Ngân hàng là các thực thể tham gia vào hoạt động cho vay từ các quỹ huy động được hình thành từ tiền gửi của công chúng”⁶. Với quy định trên có thể khẳng định, một tổ chức chỉ được coi là thực hiện hoạt động ngân hàng khi thực hiện hoạt động huy động vốn từ công chúng và sử dụng số vốn huy động được để cho vay.

² Điểm 2 khoản 1 Điều 2 Banking Act. https://www.kca.go.kr/download/eng/laws/7_Banking%20Act.pdf. (Truy cập ngày 03/11/2025).

³ Article L311-1 Code monétaire et financier. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027643311. (Truy cập ngày 03/11/2025).

⁴ Article L511-1; Article L511-5 Code monétaire et financier. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027643716. (Truy cập ngày 03/11/2025).

⁵ Commercial Banking Law of the People’s Republic of China. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383716.htm. (Truy cập ngày 03/11/2025).

⁶ Republic Act No. 8791. <https://www.officialgazette.gov.ph/2000/05/23/republic-act-no-8791/> (Truy cập ngày 03/11/2025).

Thực trạng pháp luật của các quốc gia như đã phân tích cho thấy, có thể có những cách thức tiếp cận và quy định khác nhau nhưng nghiệp vụ huy động vốn từ công chúng đều được xác định là nghiệp vụ cốt lõi, không thể thiếu trong khái niệm hoạt động ngân hàng. Việc thực hiện hay không thực hiện nghiệp vụ huy động vốn là cơ sở để phân biệt giữa hoạt động ngân hàng với các hoạt động kinh doanh khác, cũng như phân biệt giữa ngân hàng với các tổ chức tài chính khác.

1.2. Ngân hàng được thành lập để thực hiện hoạt động của ngân hàng và chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng

Bộ luật Tiền tệ và Tài chính của Pháp quy định, “TCTD (*Établissement de crédit*) là những pháp nhân có hoạt động chính, nhân danh chính mình và mang tính nghề nghiệp thường xuyên là nhận tiền gửi từ công chúng được quy định tại Điều L. 313-2 và cấp các khoản tín dụng được quy định tại Điều L. 313-1”; “Công ty tài chính (*Société de financement*) là những pháp nhân, không phải là TCTD có hoạt động chính là thực hiện các hoạt động tín dụng theo quy định tại Điều L. 313-1 một cách chuyên nghiệp thường xuyên, trong các điều kiện và giới hạn được xác định bởi giấy phép hoạt động của mình”⁷. Với các quy định trên, TCTD (ngân hàng) không phải là một cái tên chung được sử dụng để chỉ nhiều loại hình chủ thể, TCTD (ngân hàng) và công ty tài chính là hai loại chủ thể độc lập với nhau. Tiêu chí quan trọng nhất để phân định giữa hai loại hình chủ thể trên liên quan đến phạm vi các hoạt động được phép thực hiện. TCTD (ngân hàng) được phép thực hiện hoạt động nhận tiền gửi từ công chúng và hoạt động cấp các khoản tín dụng, trong khi đó công ty tài chính chỉ được phép thực hiện các hoạt động tín dụng.

Ngoài việc sử dụng các hoạt động mang tính nghề nghiệp thường xuyên để định nghĩa các loại hình chủ thể, Bộ luật Tiền tệ và Tài chính của Pháp còn quy định, “*Cấm mọi cá nhân, trừ các TCTD hoặc công ty tài chính, thực*

hiện các hoạt động tín dụng một cách thường xuyên. Cấm mọi cá nhân, trừ các TCTD, nhận tiền gửi từ công chúng một cách thường xuyên hoặc cung cấp dịch vụ thanh toán ngân hàng”⁸. Do không được nhận tiền gửi từ công chúng, hoạt động của công ty tài chính không được gọi là hoạt động ngân hàng đầy đủ (bao gồm: nhận tiền gửi từ công chúng, hoạt động tín dụng và dịch vụ thanh toán ngân hàng), chúng được gọi với tên gọi hoạt động tín dụng.

Với các quy định trên có thể khẳng định, hoạt động ngân hàng với nghiệp vụ cốt lõi là nhận tiền gửi từ công chúng là hoạt động kinh doanh độc quyền gắn liền với TCTD (ngân hàng); hoạt động tín dụng là hoạt động kinh doanh độc quyền gắn liền với TCTD (ngân hàng) hoặc công ty tài chính.

Khác với Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines không có một bộ luật chung quy định, điều chỉnh đối với ngân hàng và các công ty tài chính. Pháp luật các quốc gia trên có đạo luật điều chỉnh riêng đối với ngân hàng và đạo luật điều chỉnh riêng đối với các công ty tài chính khác. Tại Hàn Quốc, ngân hàng được điều chỉnh bởi Luật Ngân hàng, các công ty tài chính chuyên biệt (công ty thế tín dụng, công ty cho thuê tài chính, công ty tài chính trả góp) được điều chỉnh bởi luật riêng là Luật Kinh doanh tài chính tín dụng chuyên biệt. Tại Trung Quốc, ngân hàng thương mại được điều chỉnh bởi Luật Ngân hàng thương mại, các công ty tài chính khác (công ty tài chính tiêu dùng, công ty cho thuê tài chính, công ty tài chính tập đoàn) được điều chỉnh bằng các quy chế pháp lý riêng do Tổng cục Giám sát tài chính Quốc gia (National Financial Regulatory Administration - NFRA). Tại Philippines, ngân hàng được điều chỉnh bởi Luật Ngân hàng chung (Republic Act No. 8791), các công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính được điều chỉnh bởi Luật Công ty tài chính (Republic Act No. 8556).

Theo pháp luật của các quốc gia trên, hoạt động của các ngân hàng được quy định với

⁷ Article L511-5 Code monétaire et financier.

⁸ Article L511-5 Code monétaire et financier.

tên gọi hoạt động ngân hàng, trong khi đó hoạt động của các công ty tài chính khác được gọi bằng các thuật ngữ pháp lý riêng biệt. Tại Hàn Quốc là hoạt động kinh doanh tài chính tín dụng chuyên biệt; tại Trung Quốc được gọi theo chức năng của từng loại hình, với công ty tài chính tiêu dùng là hoạt động tài chính tiêu dùng, với công ty cho thuê tài chính là hoạt động cho thuê tài chính, với công ty tài chính tập đoàn là hoạt động dịch vụ tài chính nội bộ tập đoàn... Tại Philippines, hoạt động của công ty tài chính thông thường (chỉ cho vay bằng vốn tự có hoặc vốn vay giới hạn) được gọi đơn giản là "Hoạt động của Công ty tài chính"; hoạt động của công ty tài chính khác có huy động vốn từ công chúng được gọi bằng một thuật ngữ pháp lý đặc biệt: "Chức năng gần như Ngân hàng".

Ngoài ra, tương tự Bộ luật Tiền tệ và Tài chính của Pháp, Pháp luật Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines cũng quy định rất chặt chẽ về quyền hoạt động ngân hàng và cơ quan có thẩm quyền cấp phép hoạt động ngân hàng. Cụ thể, theo Điều 8 Luật Ngân hàng (Banking Act) Hàn Quốc, "Bất kỳ cá nhân, tổ chức nào có ý định tham gia vào hoạt động ngân hàng đều phải được cấp phép bởi Ủy ban Dịch vụ tài chính". Điều 11 Luật Ngân hàng thương mại Trung Quốc quy định: "Việc thành lập ngân hàng thương mại phải được cơ quan giám sát ngành ngân hàng thuộc Quốc vụ viện thẩm tra và phê chuẩn, nếu không có sự phê chuẩn của cơ quan giám sát ngành ngân hàng thuộc Quốc vụ viện, không một đơn vị hay cá nhân nào được phép tham gia vào các nghiệp vụ ngân hàng thương mại như huy động tiền gửi từ công chúng". Điều 6 Luật Ngân hàng Chung Philippines quy định: "Không một cá nhân hay tổ chức nào được phép tham gia vào hoạt động kinh doanh ngân hàng Philippines nếu không có sự cho phép của Ngân hàng trung ương. Việc xác định một cá nhân hay tổ chức có đang thực hiện chức năng ngân hàng hay không sẽ do Hội đồng Tiền tệ của Ngân hàng Trung ương Philippines quyết định".

Từ những phân tích trên có thể khẳng định, tương tự như pháp luật của Pháp, pháp luật của Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines cũng ghi nhận nguyên tắc: Ngân hàng được thành lập để hoạt động của ngân hàng và chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng.

2. Khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật Việt Nam

2.1. Khái niệm hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật Việt Nam

Trong pháp luật Việt Nam, khái niệm hoạt động ngân hàng lần đầu tiên được quy định tại khoản 7 Điều 20 Luật Các TCTD năm 1997, theo đó "Hoạt động ngân hàng là hoạt động kinh doanh tiền tệ và dịch vụ ngân hàng với nội dung thường xuyên là nhận tiền gửi, sử dụng số tiền này để cấp tín dụng và cung ứng các dịch vụ thanh toán".

Khoản 12 Điều 4 Luật Các TCTD năm 2010, khoản 1 Điều 6 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và khoản 17 Điều 4 Luật Các TCTD năm 2024, khái niệm hoạt động ngân hàng được quy định với nội dung: "Hoạt động ngân hàng là việc kinh doanh, cung ứng thường xuyên một hoặc một số các nghiệp vụ sau đây:

- a) Nhận tiền gửi;
- b) Cấp tín dụng;
- c) Cung ứng dịch vụ thanh toán qua tài khoản".

Tương tự quy định của Luật Các TCTD năm 1997, quy định về khái niệm hoạt động ngân hàng trong Luật Các TCTD năm 2010, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024 đề cập đến 03 nghiệp vụ là nhận tiền gửi, cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ thanh toán. Tuy nhiên, việc lược bỏ cụm từ "sử dụng số tiền này để" đã xoá bỏ mối liên kết giữa nghiệp vụ nhận tiền gửi với nghiệp vụ cấp tín dụng và nghiệp vụ cung ứng dịch vụ thanh toán. Vì vậy, để được xác định là thực hiện hoạt động ngân hàng thì không cần phải kinh doanh, cung ứng thường xuyên cả ba nghiệp vụ mà chỉ cần "kinh doanh,

cung ứng thường xuyên một hoặc một số các nghiệp vụ” nhận tiền gửi, cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ thanh toán.

Việc lược bỏ mối liên kết này có thể xuất phát từ mục đích để quy định về khái niệm hoạt động ngân hàng phù hợp với quy định về hoạt động của các TCTD phi ngân hàng. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, tên gọi TCTD được sử dụng để chỉ “tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân thực hiện một, một số hoặc tất cả hoạt động ngân hàng”, “TCTD bao gồm ngân hàng, TCTD phi ngân hàng, tổ chức tài chính vi mô và quỹ tín dụng nhân dân”. Tương tự, khái niệm hoạt động ngân hàng được sử dụng để chỉ hoạt động kinh doanh chính, mang tính nghề nghiệp của các TCTD. Tuy nhiên, chỉ có ngân hàng là loại hình TCTD có thể được thực hiện tất cả các hoạt động ngân hàng, còn các loại hình TCTD khác chỉ có thể được phép thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng⁹. Riêng đối với TCTD phi ngân hàng, theo quy định tại khoản 4 Điều 4 Luật Các TCTD năm 2010 và khoản 41 Điều 4 Luật Các TCTD năm 2024, TCTD phi ngân hàng không được nhận tiền gửi của cá nhân. Giải quyết được vấn đề đối với hoạt động của các TCTD phi ngân hàng, nhưng khái niệm hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật Các TCTD năm 2010, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024 lại đặt ra một số vấn đề sau:

(i) Theo quy định của Luật Các TCTD năm 2010, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024 về khái niệm hoạt động ngân hàng, nghiệp vụ “huy động vốn từ công chúng” không còn là nghiệp vụ cốt lõi, không thể thiếu trong khái niệm hoạt động ngân hàng và điều đó không phù hợp với thông lệ quốc tế như đã phân tích ở trên.

(ii) Đối chiếu với câu chữ, cách diễn đạt khái niệm hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật Các TCTD năm 2010, Luật

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024, thì hoạt động cho vay của các cơ sở kinh doanh dịch vụ cầm đồ đầy đủ các tiêu chí của hoạt động ngân hàng¹⁰. Trong khi đó, thực tế hoạt động kinh doanh dịch vụ cầm đồ không chịu sự điều chỉnh của Luật Các TCTD mà chịu sự điều chỉnh của Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thi hành; cơ quan quản lý nhà nước thực hiện việc cấp phép, cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh và kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của các cơ sở kinh doanh dịch vụ cầm đồ không phải là Ngân hàng Nhà nước Việt Nam mà thuộc về cơ quan Công an, chính quyền địa phương và cơ quan đăng ký kinh doanh¹¹.

Với những phân tích trên có thể khẳng định, việc lược bỏ sự liên kết giữa nghiệp vụ nhận tiền gửi với các nghiệp vụ cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ thanh toán, không xác định hoạt động nhận tiền gửi là nghiệp vụ cốt lõi của hoạt động ngân hàng đã làm cho khái niệm hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật Các TCTD năm 2010, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024 không phù hợp với thông lệ quốc tế, không phản ánh đúng bản chất của hoạt động ngân hàng và có dẫn đến việc hiểu, áp dụng không thống nhất trên thực tế.

2.2. Quyền hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật Việt Nam

Có hai quy định trong Luật Các TCTD năm 2024 liên quan đến quyền hoạt động ngân hàng, gồm: (1) “Tổ chức có đủ điều kiện

¹⁰ Đỗ, M. P. (2023). Một số quy định trong Luật Các TCTD năm 2010 và góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật Các TCTD (sửa đổi). *Tạp chí Ngân hàng*, 18, 34-38.

¹¹ Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện; Nghị định số 56/2023/NĐ-CP ngày 24/7/2023 của Chính phủ, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 96/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 quy định điều kiện về an ninh, trật tự đối với một số ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện; Nghị định số 99/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về quản lý và sử dụng con dấu; Nghị định số 137/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ quy định về quản lý, sử dụng pháo.

⁹ Các khoản 21, 30, 37, 41 Điều 4 Luật Các TCTD năm 2024.

theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này” (Điều 8); (2) Một trong các hành vi bị nghiêm cấm, “Tổ chức, cá nhân không phải là TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thực hiện hoạt động ngân hàng, trừ giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” (khoản 2 Điều 15). Liên quan đến hai quy định trên, có một số vấn đề cần phải nghiên cứu, trao đổi thêm:

Thứ nhất, về sự mâu thuẫn, không nhất quán giữa hai quy định

“Tổ chức có đủ điều kiện theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này”. Với việc sử dụng cụm từ “tổ chức” thay vì “TCTD”, có thể hiểu quy định trên không giới hạn chủ thể của hoạt động ngân hàng chỉ là các TCTD. Thay vào đó, tất cả các tổ chức (không nhất thiết phải là TCTD), nếu đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật và được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng. Trong khi đó, quy định nghiêm cấm, “Tổ chức, cá nhân không phải là TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thực hiện hoạt động ngân hàng” lại dẫn đến cách hiểu hoạt động ngân hàng là hoạt động dành riêng cho các TCTD và chỉ có TCTD mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng. Đặc biệt hơn, trong chính quy định nghiêm cấm trên lại đưa ra một ngoại lệ là “trừ giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán”.

Xét tổng thể các quy định có thể thấy, Luật Các TCTD năm 2024 vẫn cho phép các tổ chức không phải là TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng, cụ thể là “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán”. Vấn đề “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” có phải là hoạt động ngân hàng không sẽ được bàn

l luận ở phần sau. Tuy nhiên, các nội dung đã phân tích cho thấy sự bối rối, thiếu nhất quán của các cơ quan lập pháp khi xác định chủ thể được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng.

Thứ hai, về việc giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán có phải là hoạt động ngân hàng không

Quy định nghiêm cấm “tổ chức, cá nhân không phải là TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thực hiện hoạt động ngân hàng, trừ giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán”, đồng nghĩa với việc các nhà lập pháp Việt Nam xác định “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” là hoạt động ngân hàng. Xét về bản chất, “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” là hoạt động cho vay của các công ty chứng khoán. Nếu chỉ xét về câu chữ, “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” thoả mãn các điều kiện về hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật Các TCTD năm 2010, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và Luật Các TCTD năm 2024.

Tuy nhiên, như đã phân tích tại mục 2.1, theo thông lệ quốc tế, nghiệp vụ huy động vốn từ công chúng là nghiệp vụ chính, nòng cốt của hoạt động ngân hàng. Các hoạt động cung ứng dịch vụ thanh toán hay cấp tín dụng từ nguồn vốn tự có không được coi là hoạt động ngân hàng. Trong khi đó, các công ty chứng khoán không được phép thực hiện hoạt động huy động vốn từ công chúng, nguồn tiền phục vụ cho các giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán chỉ là nguồn tiền tạm thời nhàn rỗi của các công ty chứng khoán. Vì thế nên dù chỉ là gián tiếp thì việc xác định “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” là hoạt động ngân hàng cũng không phù hợp với thông lệ quốc tế.

Bên cạnh đó, “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” không chịu sự điều chỉnh của Luật Các TCTD

mà chịu sự điều chỉnh của Luật Chứng khoán về ký quỹ, thế chấp tài sản, hạn mức, hạn chế... và chịu sự điều chỉnh của Bộ luật Dân sự về lãi suất¹². Chính vì vậy, việc xác định “*giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán*” là hoạt động ngân hàng và công ty chứng khoán là tổ chức không phải TCTD được thực hiện hoạt động ngân hàng là chưa thực sự thuyết phục¹³.

Thứ ba, về việc chưa bảo đảm nguyên tắc ngân hàng được thành lập là để thực hiện hoạt động ngân hàng và chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng

Quy định cho phép “*tổ chức có đủ điều kiện theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này*” không bảo đảm nguyên tắc ngân hàng được thành lập để hoạt động của ngân hàng và chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng. Bên cạnh đó, pháp luật của tất cả các quốc gia trên thế giới đều đặt ra quy chế pháp lý rất chặt chẽ, khắt khe đối với các ngân hàng (TCTD) và Việt Nam không phải là một ngoại lệ. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, để được phép thành lập và tiến hành các hoạt động ngân hàng, các TCTD phải đáp ứng nhiều điều kiện về: Vốn điều lệ; chủ sở hữu, cổ đông sáng lập, thành viên sáng lập; người quản lý, người điều hành, thành viên Ban kiểm soát; Điều lệ; Đề án thành lập, phương án kinh doanh khả thi¹⁴. Trong quá trình hoạt động, các TCTD cũng phải chịu nhiều hạn chế, ràng buộc nhằm bảo đảm an toàn cho chính TCTD, cho hệ thống các TCTD

và cho nền kinh tế nói chung¹⁵. Thậm chí, quy chế pháp lý về sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản TCTD cũng chặt chẽ hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp thông thường. Việc cho phép “*tổ chức có đủ điều kiện theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng*” đặt ra câu hỏi về sự công bằng, bình đẳng đối với chính các TCTD.

3. Kết luận và kiến nghị

3.1. Kết luận

Kết quả nghiên cứu cho thấy, Việt Nam đã tạo lập được một khung pháp lý cơ bản cho khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, khi đối chiếu với thông lệ quốc tế và yêu cầu thực tiễn, các quy định về khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng của Việt Nam vẫn tồn tại một số điểm hạn chế nhất định. Cụ thể:

Thứ nhất, về khái niệm hoạt động ngân hàng

Kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia như Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines cho thấy có sự phân định rõ ràng giữa ngân hàng với công ty tài chính khác về quy chế pháp lý. Các quốc gia trên có luật riêng hoặc các chế định riêng biệt để điều chỉnh từng loại hình chủ thể, không có tên gọi chung cho ngân hàng và các công ty tài chính khác, mỗi loại hình công ty tài chính có một tên gọi riêng, hoạt động của công ty tài chính khác nhau được quy định với tên gọi khác nhau.

Trong khi đó, tại Việt Nam, Luật Các TCTD là một đạo luật chung điều chỉnh đối với tất cả các định chế tài chính gồm ngân hàng, công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính, tổ chức tài chính vi mô, quỹ tín dụng nhân dân. Các thuật ngữ TCTD và hoạt động ngân hàng được sử dụng chung để chỉ tên gọi và hoạt động tất cả các chủ thể trên. Cách tiếp

¹² Điểm b khoản 1 Điều 86 Luật Chứng khoán năm 2019 và Quy chế hướng dẫn giao dịch ký quỹ chứng khoán được ban hành kèm theo Quyết định số 87/QĐ-UBCK ngày 25/01/2017 của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước. Tại thời điểm bài viết này được thực hiện, pháp luật Việt Nam chưa có quy định điều chỉnh giao dịch mua, bán lại chứng khoán và thực tế các công ty chứng khoán ở Việt Nam cũng chưa cung cấp loại hình dịch vụ này.

¹³ Đỗ, M. P. (2023), Tlđd, tr. 35-36.

¹⁴ Điều 29 Luật Các TCTD năm 2024.

¹⁵ Các hạn chế, ràng buộc về phạm vi hoạt động; các hạn chế (quy định) nhằm bảo đảm an toàn; các quy định về thông tin, báo cáo; vấn đề kiểm tra, giám sát...

cận gộp chung này, cộng với việc định nghĩa hoạt động ngân hàng là việc cung ứng thường xuyên “*một hoặc một số*” nghiệp vụ nhận tiền gửi, cấp tín dụng, cung ứng dịch vụ thanh toán qua tài khoản, đã khiến ngoại diên của khái niệm hoạt động ngân hàng được mở rộng quá mức. Hệ quả là ranh giới giữa hoạt động ngân hàng với các hoạt động kinh doanh khác trở nên mờ nhạt, dễ dẫn đến sự nhầm lẫn về mặt pháp lý, chẳng hạn như việc khó phân biệt giữa hoạt động cấp tín dụng của ngân hàng với hoạt động cho vay cầm đồ hay “*giao dịch ký quỹ, giao dịch mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán*”.

Thứ hai, về quyền hoạt động ngân hàng

Pháp luật của các nước Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc và Philippines đều ghi nhận nguyên tắc ngân hàng được thành lập để thực hiện hoạt động ngân hàng và chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng, nghiêm cấm tất cả các tổ chức và cá nhân không phải là ngân hàng thực hiện hoạt động ngân hàng. Các chủ thể không phải là ngân hàng muốn thực hiện hoạt động ngân hàng phải đáp ứng điều kiện, được cấp phép và phải chuyển đổi loại hình thành ngân hàng¹⁶. Nguyên tắc trên bảo đảm an toàn hệ thống, minh bạch thị trường, cũng như quyền lợi của chính các ngân hàng.

Tại Việt Nam, tuy Luật Các TCTD (năm 2010 và 2024) đều quy định nguyên tắc nghiêm cấm cá nhân, tổ chức không phải là TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng nhưng ngay trong các quy định trên đã thể hiện sự thiếu nhất quán và mâu thuẫn. Cụ thể:

(i) Một mặt, pháp luật nghiêm cấm các cá nhân, tổ chức không phải TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng, nhưng mặt khác lại cho phép “*tổ chức có đủ điều kiện theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép thì được thực hiện một hoặc một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật này*”. Quy định này

tạo ra một vùng xám pháp lý về quyền hoạt động ngân hàng của các tổ chức được cấp phép nhưng không phải là TCTD;

(ii) Việc loại trừ “*giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán*” trong quy định về cấm các cá nhân, tổ chức không phải TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng đã gián tiếp thừa nhận các giao dịch này là hoạt động ngân hàng, trong khi bản chất chúng chịu sự điều chỉnh của pháp luật chứng khoán. Quy định loại trừ trên làm giảm tính chặt chẽ và nghiêm minh của quy định về quyền hoạt động ngân hàng.

3.2. Kiến nghị

Trên cơ sở phân tích, đánh giá những bất cập, mâu thuẫn trong quy định của Luật Các TCTD năm 2024 và đối chiếu với bài học kinh nghiệm quốc tế, bài viết đề xuất một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện khung pháp lý về khái niệm hoạt động ngân hàng và quyền hoạt động ngân hàng như sau:

Thứ nhất, phân định rõ tên gọi của từng loại hình chủ thể và tên hoạt động của từng loại hình chủ thể, tiến tới tách bạch quy chế pháp lý giữa ngân hàng và các loại hình TCTD khác

Việt Nam hiện tại đang sử dụng một luật chung (Luật Các TCTD) điều chỉnh tất cả các chủ thể trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, một tên gọi chung (TCTD) cho tất cả các loại hình chủ thể và một hoạt động chung (hoạt động ngân hàng) đối với tất cả các loại hình TCTD. Như đã phân tích, thực trạng trên hiện đang gây ra những khiên cưỡng, bất cập nhất định. Trong khi đó, kinh nghiệm của Pháp, Hàn Quốc và Trung Quốc cho thấy việc phân định tên gọi của từng loại hình chủ thể cũng như tên hoạt động của từng loại hình chủ thể sẽ giúp cho các quy định của pháp luật rõ ràng, dễ hiểu hơn và hạn chế xảy ra sự chồng chéo, mâu thuẫn.

Để khắc phục hạn chế trên, trong dài hạn, cơ quan lập pháp cần nghiên cứu, xem xét xây dựng các văn bản luật để điều chỉnh riêng biệt đối với các loại hình chủ thể khác nhau như: Ngân hàng, công ty tài chính, công ty cho thuê

¹⁶ Lê, T. T. T. (2023). *Giáo trình Luật Ngân hàng* (tr. 29-30). Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.

tài chính, tổ chức tài chính vi mô, quỹ tín dụng nhân dân. Trong ngắn hạn, cần sửa đổi các thuật ngữ trong Luật Các TCTD theo hướng: Chỉ sử dụng thuật ngữ hoạt động ngân hàng đối với ngân hàng (được phép nhận tiền gửi của cá nhân và làm dịch vụ thanh toán). Đối với hoạt động của các loại hình TCTD khác (Công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính, tổ chức tài chính vi mô, quỹ tín dụng nhân dân), có thể xem xét sử dụng các thuật ngữ phù hợp với hoạt động cụ thể của từng loại hình chủ thể. Giải pháp trên sẽ đảm bảo tính chính danh và minh bạch, tránh gây nhầm lẫn về phạm vi quyền hạn của từng loại hình.

Thứ hai, hoàn thiện khái niệm hoạt động ngân hàng theo hướng xác định nhận tiền gửi từ công chúng là yếu tố cấu thành bắt buộc và cốt lõi

Như đã phân tích tại mục 3.1, việc Luật Các TCTD hiện hành định nghĩa hoạt động ngân hàng là việc thực hiện “một hoặc một số” nghiệp vụ (nhận tiền gửi, cấp tín dụng, cung ứng dịch vụ thanh toán) đã mở rộng ngoại diên khái niệm quá mức cần thiết, dẫn đến việc khó phân biệt giữa hoạt động ngân hàng với hoạt động cho vay trong dân sự, hoạt động kinh doanh dịch vụ cầm đồ hay giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của các công ty chứng khoán.

Bài học kinh nghiệm từ pháp luật một số quốc gia cho thấy, cần sửa đổi khái niệm hoạt động ngân hàng trong Luật Các TCTD theo hướng khôi phục lại mối liên kết hữu cơ giữa nghiệp vụ huy động vốn và các nghiệp vụ cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ thanh toán. Cụ thể, hoạt động ngân hàng cần được định nghĩa là hoạt động kinh doanh tiền tệ, với nghiệp vụ nhận tiền gửi từ công chúng và sử dụng nguồn tiền đó để cấp tín dụng hoặc cung ứng các dịch vụ thanh toán. Xác định hoạt động nhận tiền gửi từ công chúng là yếu tố cốt lõi sẽ giúp phân biệt rõ ràng giữa hoạt động ngân hàng với hoạt động của các cơ sở cầm đồ (chỉ cho vay, không nhận tiền gửi) hay “giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán”.

Thứ ba, bảo đảm sự nhất quán về trong quy định về quyền hoạt động ngân hàng và khẳng định nguyên tắc chỉ có ngân hàng mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng

Hiện nay, quy định tại Luật Các TCTD năm 2024 vừa cho phép “tổ chức có đủ điều kiện... được Ngân hàng Nhà nước cấp phép thì được thực hiện hoạt động ngân hàng”, lại vừa nghiêm cấm tổ chức không phải TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng. Để khắc phục mâu thuẫn này, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp:

- Quy định chỉ có TCTD được Ngân hàng Nhà nước cấp Giấy phép mới được quyền thực hiện hoạt động ngân hàng. Bất kỳ tổ chức nào muốn thực hiện hoạt động ngân hàng (đặc biệt là nhận tiền gửi từ công chúng) đều phải chuyển đổi loại hình, đáp ứng điều kiện khắt khe và trở thành một TCTD, chịu sự quản lý, giám sát của Ngân hàng Nhà nước. Không duy trì cơ chế cấp phép lúng lờ cho các tổ chức không phải là TCTD như hiện tại nhằm đảm bảo sự công bằng và an toàn hệ thống.

- Loại bỏ ngoại lệ “trừ giao dịch ký quỹ, giao dịch mua, bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán” trong các hành vi bị cấm tại khoản 2 Điều 15 Luật Các TCTD năm 2024. Hoạt động giao dịch ký quỹ, mua bán lại chứng khoán của công ty chứng khoán về bản chất chịu sự điều chỉnh của Luật Chứng khoán nên cần trả hoạt động này về đúng bản chất là nghiệp vụ kinh doanh chứng khoán. Điều này sẽ giúp quy định “nghiêm cấm cá nhân, tổ chức không phải TCTD thực hiện hoạt động ngân hàng” trở nên chặt chẽ hơn./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ngân hàng Hàn Quốc.
2. Bộ luật Tiền tệ và tài chính Cộng hòa Pháp.
3. Luật Ngân hàng Thương mại của Trung Quốc.
4. Luật Ngân hàng Chung của Philippines.
5. Fawzi B. (2019). Bank and Banking Business Definitions Under The U.S Tax Law. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4015883>.
6. Đỗ, M. P. (2023). Một số quy định trong Luật Các TCTD năm 2010 và góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật Các TCTD (sửa đổi). *Tạp chí Ngân hàng*, 18.
7. Lê, T. T. T. (2023). *Giáo trình Luật Ngân hàng*. Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.