

KIỂM SOÁT TẬP TRUNG KINH TẾ TRÊN THỊ TRƯỜNG NỀN TẢNG SỐ THEO PHÁP LUẬT CẠNH TRANH VIỆT NAM

ĐẶNG MINH THANH¹ - ĐẶNG THÀNH ĐẠT²

¹Công ty Cổ phần Tư vấn và Dịch vụ Viettel
Viettel Consulting and Services Joint Stock Company
Email: dngminhthanh99@gmail.com

²Công viên Công nghệ cao và Đổi mới sáng tạo, Đại học Quốc gia Hà Nội
High-Tech and Innovation Park, Vietnam National University, Hanoi, Vietnam
Email: datdt@vnu.edu.vn

Ngày nhận bài: 6/7/2026

Ngày sửa bài: 20/7/2026

Ngày duyệt đăng bài: 3/8/2026

Tóm tắt:

Thị trường nền tảng số vận hành theo những quy luật kinh tế khác biệt căn bản so với thị trường truyền thống: cấu trúc đa phía, hiệu ứng mạng lưới và vai trò trung tâm của dữ liệu. Trong khi đó, cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế của Luật Cạnh tranh năm 2018 và Nghị định số 35/2020/NĐ-CP vẫn dựa trên các chỉ dấu định lượng mang tính kết quả - thị phần, doanh thu, tổng tài sản, giá trị giao dịch. Khoảng cách giữa hai hệ quy chiếu này khiến một bộ phận đáng kể giao dịch có nguy cơ hạn chế cạnh tranh nằm ngoài phạm vi kiểm soát của cơ quan cạnh tranh. Từ đó, tác giả đề xuất luận điểm: tiêu chí pháp lý cốt lõi để nhận diện và đánh giá tập trung kinh tế trên thị trường nền tảng số cần chuyển dịch từ “thị phần” sang “khả năng kiểm soát” đối với dữ liệu và cửa ngõ tiếp cận người dùng. Trên cơ sở đó, bài viết kiến nghị 4 nhóm giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật cạnh tranh Việt Nam.

Từ khóa: tập trung kinh tế, nền tảng số, pháp luật cạnh tranh, ngưỡng thông báo, kiểm soát dữ liệu

Control of economic concentration in digital platform markets under Vietnamese competition law

Abstract:

Digital platform markets operate under economic characteristics fundamentally different from traditional markets, including multi-sided structures, network effects, and the central role of data. However, merger control under Vietnam's 2018 Competition Law and Decree No. 35/2020/ND-CP continues to rely primarily on outcome-based quantitative indicators such as market share, turnover, total assets, and transaction value. This mismatch may leave potentially anticompetitive platform transactions outside effective regulatory scrutiny. The study argues that the core legal criterion for identifying and assessing economic concentration in digital platform markets should shift from market share toward the ability to control data and gateways to user access. On this basis, it proposes four groups of recommendations for further improving Vietnamese competition law.

Keywords: economic concentration, digital platforms, competition law, notification thresholds, data control

1. Đặt vấn đề

Trong một thập niên trở lại đây, mô hình kinh doanh nền tảng số (digital platform) đã trở thành cấu trúc tổ chức thị trường phổ biến trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế Việt Nam, từ thương mại điện tử, gọi xe công nghệ, trung gian thanh toán cho đến quảng cáo trực tuyến. Đặc trưng của mô hình này là doanh nghiệp không trực tiếp sản xuất hàng hóa hay cung ứng dịch vụ cuối cùng, mà vận hành một hạ tầng giao dịch kết nối nhiều nhóm chủ thể độc lập và thiết lập quy tắc chi phối quan hệ giữa các nhóm đó.¹

Sự chuyển dịch này đặt ra thách thức trực diện đối với pháp luật cạnh tranh. Luật Cạnh tranh năm 2018 đã chuyển từ cơ chế kiểm soát tập trung kinh tế dựa trên ngưỡng thị phần cứng sang cơ chế đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể.² Tuy nhiên, hệ tiêu chí nhận diện và đánh giá vẫn lấy thị phần, doanh thu và tổng tài sản làm chỉ dấu trung tâm của quyền lực thị trường. Những chỉ dấu này giả định một thị trường một phía, có giá cả rõ ràng và ranh giới ổn định - giả định phần lớn không còn đúng trên thị trường nền tảng số.

Bài viết bảo vệ luận điểm: Trên thị trường nền tảng số, tiêu chí pháp lý trung tâm để nhận diện và đánh giá tập trung kinh tế cần chuyển dịch từ “thị phần” chỉ dấu mang tính kết quả, tĩnh và phụ thuộc vào việc xác định thị trường liên quan sang “khả năng kiểm soát” đối với dữ liệu và cửa ngõ tiếp cận người dùng. Sự chuyển dịch này không đòi hỏi phá vỡ kiến trúc của Luật Cạnh tranh năm 2018, bởi Điều 31 đã đề ngỏ tiêu chí mở về “yếu tố đặc thù trong ngành, lĩnh vực” và Điều 33 khoản 3 trao cho Chính phủ thẩm quyền quy định ngưỡng thông báo; vấn đề là các dư địa này chưa được cụ thể hóa.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết kết hợp cách tiếp cận luật học thực định và phân tích kinh tế pháp luật. Phân tích quy phạm giữ vai trò chủ đạo, làm rõ tiền đề lý luận ẩn sau các tiêu chí định lượng của Luật Cạnh tranh năm 2018 và Nghị định số 35/2020/NĐ-CP; phân tích kinh tế pháp luật cung cấp luận cứ giải thích; phân tích vụ việc và so sánh luật học ở phạm vi minh họa, tham chiếu. Nghiên cứu giới hạn ở khâu nhận diện và đánh giá tập trung kinh tế, chưa khảo sát định lượng hồ sơ thông báo.

3. Đặc thù kinh tế của thị trường nền tảng số và những thách thức đối với kiểm soát tập trung kinh tế

3.1. Cấu trúc đa phía và hiệu ứng mạng lưới

Nền tảng số vận hành trên cấu trúc thị trường đa phía, trong đó doanh nghiệp phục vụ đồng thời nhiều nhóm người dùng có nhu cầu phụ thuộc lẫn nhau, và quyết định về giá đối với nhóm này ảnh hưởng trực tiếp đến cầu của nhóm kia.³ Hệ quả pháp lý là cấu trúc giá thường bất đối xứng: một phía được cung cấp dịch vụ miễn phí, doanh thu thu từ phía còn lại. Khi một phía có giá bằng không, các công cụ định lượng truyền thống như thị phần theo doanh thu hoặc phép thử SSNIP trở nên thiếu chính xác, thậm chí không thể áp dụng.

Hiệu ứng mạng lưới trực tiếp và gián tiếp tạo ra cơ chế tự củng cố quy mô: nền tảng càng nhiều người dùng thì giá trị đối với mỗi người dùng càng lớn, làm gia tăng chi phí chuyển đổi và dẫn đến hiện tượng “thị trường nghiêng” (tipping).⁴ Trong bối cảnh đó, thị phần tại thời điểm thẩm định giao dịch chỉ phản ánh trạng thái quá khứ, không phản ánh quỹ đạo quyền lực thị trường trong tương lai - vốn mới là điều mà kiểm soát tập trung kinh tế cần dự liệu.

3.2. Dữ liệu với tư cách nguồn lực cạnh tranh và rào cản gia nhập

Trên thị trường nền tảng, dữ liệu người dùng vừa là đầu vào sản xuất, vừa là tài sản chiến lược, vừa

là rào cản gia nhập. Việc tích tụ dữ liệu qua tập trung kinh tế có thể tạo ra lợi thế mà đối thủ không thể sao chép trong thời gian hợp lý, nhất là khi dữ liệu có tính độc nhất và được cập nhật liên tục.⁵ Trong vụ Google/Fitbit, Ủy ban châu Âu đã xác định việc hợp nhất dữ liệu sức khỏe với dữ liệu quảng cáo có khả năng củng cố vị trí thống lĩnh, và chấp thuận giao dịch kèm cam kết về phân tách dữ liệu và duy trì khả năng tương tác.⁵

Điểm đáng lưu ý về mặt lý luận là quyền lực thị trường phát sinh từ dữ liệu không được biểu đạt bằng thị phần. Một doanh nghiệp có thể nắm giữ thị phần khiêm tốn trên thị trường sản phẩm liên quan nhưng lại kiểm soát tập dữ liệu có tính quyết định đối với khả năng cạnh tranh của toàn ngành. Đây là điểm mà chỉ dấu “thị phần” bộc lộ giới hạn nhận thức, và là căn cứ để đề xuất “khả năng kiểm soát” như một chỉ dấu bổ sung có tính độc lập.

3.3. Chiến lược mua lại doanh nghiệp tiềm năng

Một dạng giao dịch đặc thù của kinh tế nền tảng là việc doanh nghiệp lớn mua lại các doanh nghiệp khởi nghiệp có tiềm năng đổi mới sáng tạo nhưng chưa tạo ra doanh thu đáng kể, nhằm loại bỏ áp lực cạnh tranh trong tương lai hoặc thu tóm công nghệ. Nghiên cứu thực nghiệm cho thấy một tỷ lệ đáng kể giao dịch thuộc dạng này dẫn đến việc ngừng phát triển sản phẩm của bên bị mua lại.⁶ Do doanh thu và tài sản của doanh nghiệp mục tiêu thường rất thấp, gần như luôn nằm dưới mọi ngưỡng thông báo xây dựng theo tiêu chí tài chính. Đây là biểu hiện rõ nét nhất của “khoảng trống thực thi” (enforcement gap): pháp luật không cấm những giao dịch này, nhưng cơ quan cạnh tranh không có cơ hội biết đến sự tồn tại của chúng để thẩm định.

4. Thực trạng pháp luật cạnh tranh Việt Nam về kiểm soát tập trung kinh tế trên thị trường nền tảng số

4.1. Ngưỡng thông báo tập trung kinh tế

Theo Điều 33 khoản 1 Luật Cạnh tranh năm 2018, doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế phải thông báo đến Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trước khi thực hiện nếu thuộc ngưỡng do Chính phủ quy định. Điều 13 Nghị định số 35/2020/NĐ-CP cụ thể hóa ngưỡng này qua bốn tiêu chí thay thế: tổng tài sản trên thị trường Việt Nam từ 3.000 tỷ đồng; tổng doanh thu bán ra hoặc doanh số mua vào từ 3.000 tỷ đồng; giá trị giao dịch từ 1.000 tỷ đồng; hoặc thị phần kết hợp từ 20% trở lên trên thị trường liên quan.⁷

Việc bổ sung tiêu chí giá trị giao dịch là điểm tiến bộ đáng ghi nhận, tiệm cận xu hướng của Đức và Áo. Tuy nhiên, thiết kế hiện hành còn 3 hạn chế. Thứ nhất, tiêu chí giá trị giao dịch không đi kèm điều kiện về mức độ hiện diện thực chất của doanh nghiệp mục tiêu tại Việt Nam, dẫn đến nguy cơ vừa bỏ lọt giao dịch xuyên biên giới có tác động nội địa, vừa buộc thông báo những giao dịch không có liên hệ đáng kể. Thứ hai, cả 3 tiêu chí tài chính đều đo lường quy mô hiện tại chứ không đo lường tiềm năng cạnh tranh. Thứ ba, tiêu chí thị phần kết hợp phụ thuộc vào việc xác định thị trường liên quan - khâu khó khăn nhất đối với nền tảng số.

4.2. Xác định thị trường liên quan

Điều 9 Luật Cạnh tranh năm 2018 và các Điều 4 đến Điều 7 Nghị định số 35/2020/NĐ-CP xác định thị trường liên quan dựa trên khả năng thay thế về đặc tính, mục đích sử dụng và giá cả, kèm phép thử tăng giá nhỏ nhưng đáng kể và kéo dài. Phương pháp này vận hành tốt trên thị trường một phía có giá tiền tệ, nhưng gặp 3 trở ngại trên thị trường nền tảng.

Trở ngại thứ nhất là dịch vụ miễn phí: khi giá bằng không, không thể áp dụng phép thử tăng giá theo

tỷ lệ phần trăm; kinh nghiệm quốc tế cho thấy, có thể thay bằng phép thử suy giảm chất lượng, với biến số kiểm định là mức độ bảo vệ dữ liệu cá nhân, mật độ quảng cáo hoặc chất lượng thuật toán. Trở ngại thứ hai là tính đa phía: cần quyết định xử lý nền tảng như một thị trường thống nhất hay tách theo từng phía, vấn đề từng gây tranh luận trong án lệ Ohio kiện American Express. Trở ngại thứ ba là hiện tượng sử dụng song song nhiều nền tảng (multi-homing) làm mờ ranh giới giữa quan hệ thay thế và quan hệ bổ sung.

Vụ việc Grab mua lại hoạt động kinh doanh của Uber tại thị trường Việt Nam là minh chứng thực tiễn cho những khó khăn nêu trên: quá trình điều tra và xử lý đã cho thấy sự thiếu thống nhất trong việc xác định thị trường liên quan và thị phần kết hợp của các bên, và cuối cùng vụ việc đã không dẫn đến kết luận về hành vi tập trung kinh tế bị cấm.

4.3. Tiêu chí đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh

Điều 31 Luật Cạnh tranh năm 2018 liệt kê 7 yếu tố đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể, trong đó có thị phần kết hợp, mức độ tập trung thị trường trước và sau giao dịch, lợi thế cạnh tranh do tập trung kinh tế mang lại, khả năng loại bỏ hoặc ngăn cản doanh nghiệp khác gia nhập thị trường, và yếu tố đặc thù của ngành, lĩnh vực.

Hệ tiêu chí này về nguyên tắc đủ rộng để bao quát các quan ngại đặc thù của nền tảng số, đặc biệt qua khoản 4, khoản 6 và khoản 7. Vấn đề nằm ở tầng thi hành: chưa có hướng dẫn nào cụ thể hóa “lợi thế cạnh tranh” thành lợi thế về dữ liệu, chưa có tiêu chí nhận diện “rào cản gia nhập” dưới dạng hiệu ứng mạng lưới và chi phí chuyển đổi, và chưa có chỉ dẫn về việc đánh giá cạnh tranh tiềm năng. Đối chiếu với Điều 18 khoản 3a Luật Chống hạn chế cạnh tranh của Đức - điều luật liệt kê rõ hiệu ứng mạng lưới, việc sử dụng song song nhiều nền tảng, chi phí chuyển đổi, lợi thế quy mô và khả năng tiếp cận dữ liệu - có thể thấy khoảng cách của Việt Nam nằm ở mức độ cụ thể của quy phạm chứ không ở triết lý lập pháp.

4.4. Thẩm quyền và biện pháp khắc phục

Luật Cạnh tranh năm 2018 quy định trình tự thẩm định gồm giai đoạn sơ bộ 30 ngày và giai đoạn chính thức 90 ngày, có thể gia hạn. Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia ra 1 trong 3 loại quyết định: được thực hiện, được thực hiện có điều kiện, hoặc không được thực hiện. Các biện pháp khắc phục tại Điều 42 chủ yếu mang tính cơ cấu - chia tách, bán lại một phần vốn góp hoặc tài sản - trong khi các biện pháp hành vi phù hợp với đặc thù nền tảng số như bảo đảm khả năng tương tác, quyền di chuyển dữ liệu, cam kết không phân biệt đối xử trong xếp hạng hiển thị lại chưa được ghi nhận minh thị.

Đáng chú ý hơn, pháp luật hiện hành không trao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thẩm quyền yêu cầu thẩm định đối với giao dịch nằm dưới ngưỡng thông báo. Đây là khác biệt căn bản so với xu hướng lập pháp quốc tế và là nguyên nhân trực tiếp của khoảng trống thực thi đã phân tích tại mục 3.3.

5. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật cạnh tranh Việt Nam

Thứ nhất, cần bổ sung một ngưỡng thông báo đặc thù cho doanh nghiệp nền tảng số vào Điều 13 Nghị định số 35/2020/NĐ-CP, cấu trúc theo hai điều kiện đồng thời: (i) một bên tham gia giao dịch là doanh nghiệp cung cấp dịch vụ nền tảng trung gian số có số lượng người dùng hoạt động hằng tháng tại Việt Nam đạt mức do Chính phủ quy định; và (ii) giao dịch có giá trị từ một mức nhất định hoặc doanh nghiệp mục tiêu hoạt động trong lĩnh vực có liên hệ chức năng với bên mua. Cách thiết kế này thay chỉ dấu doanh thu bằng chỉ dấu phạm vi kiểm soát người dùng, qua đó nhận diện được các giao dịch mua lại doanh nghiệp khởi nghiệp; về kỹ thuật lập pháp, giải pháp không đòi hỏi sửa đổi Luật Cạnh tranh năm 2018 vì Điều 33 khoản 3 đã ủy quyền cho Chính phủ.

Thứ hai, cần trao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia thẩm quyền yêu cầu thông báo đối với giao dịch dưới ngưỡng khi có căn cứ hợp lý cho rằng giao dịch có khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể. Thẩm quyền này cần được giới hạn bằng thời hiệu rõ ràng kể từ ngày giao dịch được công bố hoặc hoàn tất, nhằm bảo đảm an toàn pháp lý cho doanh nghiệp; do làm phát sinh nghĩa vụ mới, quy định phải được bổ sung ở cấp độ luật.

Thứ ba, cần ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể hóa Điều 9 và Điều 31 Luật Cạnh tranh năm 2018 theo hướng đặc thù hóa cho thị trường nền tảng số. Hướng dẫn nên bao gồm: phương pháp xác định thị trường liên quan đối với dịch vụ có giá bằng không, chấp nhận phép thử suy giảm chất lượng như phương pháp bổ trợ; tiêu chí nhận diện lợi thế cạnh tranh phát sinh từ khả năng kiểm soát dữ liệu theo Điều 31 khoản 4; và chỉ dẫn đánh giá hiệu ứng mạng lưới, chi phí chuyển đổi và cạnh tranh tiềm năng khi áp dụng Điều 31 khoản 6 và khoản 7.

Thứ tư, cần mở rộng danh mục biện pháp khắc phục tại Điều 42 Luật Cạnh tranh năm 2018 để ghi nhận nhóm biện pháp hành vi phù hợp với đặc thù nền tảng, bao gồm nghĩa vụ bảo đảm khả năng tương tác kỹ thuật, nghĩa vụ cho phép người dùng di chuyển dữ liệu sang nền tảng khác, nghĩa vụ không phân biệt đối xử trong xếp hạng và hiển thị, và nghĩa vụ phân tách dữ liệu giữa các mảng kinh doanh. Kinh nghiệm từ vụ Google/Fitbit cho thấy, nhóm biện pháp này có thể hiệu quả hơn biện pháp cơ cấu trong việc duy trì cấu trúc cạnh tranh mà vẫn giữ hiệu quả kinh tế của giao dịch.

6. Kết luận

Kiểm soát tập trung kinh tế trên thị trường nền tảng số là một trong những thách thức khó khăn nhất của pháp luật cạnh tranh đương đại, bởi nó đòi hỏi cơ quan thực thi đánh giá tác động cạnh tranh trong điều kiện thiếu vắng những chỉ dấu định lượng quen thuộc. Luật Cạnh tranh năm 2018 và Nghị định số 35/2020/NĐ-CP đã xác lập khung pháp lý có tính mở, song mức độ cụ thể hóa chưa tương xứng với đặc thù của thị trường nền tảng.

Bài viết bảo vệ luận điểm: thay vì tiếp tục gia tăng độ chính xác của phép đo thị phần, pháp luật cạnh tranh Việt Nam nên bổ sung “khả năng kiểm soát” đối với dữ liệu và cửa ngõ tiếp cận người dùng như một tiêu chí pháp lý độc lập trong cả khâu nhận diện lẫn khâu đánh giá tập trung kinh tế. Cách tiếp cận này vừa phù hợp với xu hướng lập pháp quốc tế, vừa tương thích với kiến trúc hiện hành của Luật Cạnh tranh năm 2018. Quan trọng hơn, nó nắm bắt đúng bản chất của quyền lực thị trường trong nền kinh tế số, đó là: quyền lực không nằm ở khối lượng giao dịch, mà nằm ở khả năng chi phối điều kiện tiếp cận thị trường của các chủ thể khác ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

1 Về khái niệm và phân loại nền tảng số, xem Crémer J., de Montjoye Y.A. & Schweitzer H. (2019). Competition Policy for the Digital Era [Chính sách cạnh tranh cho kỷ nguyên số]. Publications Office of the European Union, 19-23.

2 Luật Cạnh tranh 2018, Điều 30. So sánh với Luật Cạnh tranh 2004, Điều 18, quy định cấm tập trung kinh tế khi thị phần kết hợp vượt quá 50% trên thị trường liên quan.

3 Jean-Charles R. & Jean T. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets [Cạnh tranh nền tảng trên thị trường hai phía]. Journal of the European Economic Association 990, 1(4), 990-991.

4 Jason F. et al. (2019). Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel [Khai mở cạnh tranh số: Báo cáo của Hội đồng chuyên gia về cạnh tranh số]. HM Treasury, đoạn 1.65-1.74.

5 Crémer J., de Montjoye Y.A. & Schweitzer H. (2019). Competition Policy for the Digital Era [Chính sách cạnh tranh cho kỷ nguyên số]. Publications Office of the European Union, 73-76.

6Quyết định của Ủy ban châu Âu ngày 17/12/2020 trong vụ việc M.9660 - Google/Fitbit. Tác giả chưa tiếp cận được toàn văn bản quyết định công khai; nội dung cam kết được dẫn theo thông cáo báo chí chính thức của Ủy ban châu Âu.

7Colleen C., Florian E. & Song M. (2021). Killer Acquisitions [Những thương vụ thôn tính triệt tiêu]. *Journal of Political Economy* 649, 129(3), 650-652.

8Chính phủ (2020). Nghị định số 35/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định chi tiết một số điều của Luật Cạnh tranh, Điều 13 khoản 1. Ngưỡng riêng áp dụng đối với tổ chức tín dụng, doanh nghiệp bảo hiểm và công ty chứng khoán được quy định tại khoản 2 và khoản 3 cùng Điều.

9Luật Cạnh tranh 2018, Điều 9; Nghị định số 35/2020/NĐ-CP, Điều 4-7.

10OECD (2018). Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms [Tư duy lại các công cụ chống độc quyền đối với nền tảng đa phía]. OECD Publishing, 33-36.

11Ohio kiện American Express Co., 138 S. Ct. 2274 (2018).

12Tác giả dẫn vụ việc theo các nguồn tường thuật công khai; các quyết định tố tụng cạnh tranh liên quan chưa được công bố toàn văn. Đề nghị đối chiếu với hồ sơ chính thức của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia trước khi trích dẫn trong công trình học thuật.

13Luật Cạnh tranh 2018, Điều 31-32.

14Luật Chống hạn chế cạnh tranh của Cộng hòa Liên bang Đức (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), Điều 18 khoản 3a, được bổ sung bởi Luật sửa đổi lần thứ chín năm 2017.

15Luật Cạnh tranh 2018, Điều 36 khoản 1 và Điều 37 khoản 1, khoản 2.

16 Luật Cạnh tranh 2018, Điều 41 khoản 1.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Chính phủ (2023). Nghị định số 03/2023/NĐ-CP ngày 10/02/2023 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia.

Quốc hội (2004). Luật số 27/2004/QH11: Luật Cạnh tranh, ban hành ngày 03/12/2004.

Quốc hội (2018). Luật số 23/2018/QH14: Luật Cạnh tranh, ban hành ngày 12/6/2018.