

2015 年 12 月 11 日之后，区域中心项目前路何方？*

Cletus M. Weber, Elizabeth Peng 及 Tina B. Lee 著

2015 年 12 月 11 日这个新的“截止日期”已经渐渐逼近，国会山对于 EB-5 区域中心项目的走向还没有公布任何新的动态，EB-5 的相关利益集团对于区域中心项目的命运可谓三智五猜。尽管国会公布决定以前没有人确切地知道将会发生什么，至少我们知道国会正在积极地建立新的立法作为解决方案。以下是我们的一些分析。

新立法的握筹布画

总体来说，立法努力可以被视为一个书架上的一对书挡，当中放了几本杂志。这对书挡之一（参议院方面）是 S.1501 法案，这是一个两党连立的 EB-5 法案，由参议员 Charles Grassley (R-1A) 和参议员 Patrick Leahy (D-VT) 在 2015 年 6 月 3 日提出。S.1501 是一个非常重要的法案，因为参议员 Grassley（参议院司法委员会主席）和参议员 Leahy（参议院司法委员会高级成员）是最重要的参议院委员会中涉及移民法的影响力较大的共和党和民主党。

书挡的另一支（众议院方面）情况如何还未所知。事实上，新的立法一直在几位主要成员之间秘密地进行着。这几位主要成员包括共和党代表 Bob Goodlatte (R-VA-6)，共和党代表 Darrell Issa (R-CA-49)，民主党代表 Zoe Lofgren (D-CA-19)，民主党代表 Jared Polis (D-CO-2)。和 S.1501 法案在参议院方面的情况类似，众议院的新法案由一个两党连立的集团起草，因此这项法案的含金量将远高于那些个人提出的法案。

在 S.1501 法案和即将到来的众议院的法案之间（也就是两支书挡的中间），穿插了一些小的法案。在参议院方面，2015 年 10 月 1 日，参议员 Rand Paul (R-KY) 和 Jeff Flake (R-AZ) 分别提出了他们的关于 EB-5 区域中心项目授权的法案（S.2122 法案和 S.2115 法案）。参议员 Flake 的法案聚焦在目标就业区域（TEA）的认定，该法案提出了一个更广泛的目标就业区域的界定，比如将把高失业地区划定为 TEA 的给 5 年有效期限，同时让城市中的某些地区符合“偏远地区”的范畴，以满足目标就业区域的条件。

在众议院方面，也出台了两个小法案。尽管这两个法案皆由重磅的国会代表提出，且这几位美国代表均为 EB-5 立法参与者，这两个法案却被没有引起广泛重视，因为这两个法案均是以个人名义提交的法案。这两个法案起草人看来没有和众议院的其他成员进行协议，也没有其他立法者联名提交这两个法案。

* 我们在 2015 年 11 月初写了这篇文章。当您读到这篇文章的时候，国会对文中法案采取的行动有可能导致该篇文章失去时效。

首先，在 2015 年 1 月 28 日，国会代表 Jared Polis (D-CO-2)和 Mark Amodei (R-NV-02)提出了 H.R. 616 法案。这项法案提出将 EB-5 区域中心项目永久化，同时包含了几条能使项目高效化的条款，比如要求移民局在 180 天内裁定 I-526 和 I-924 申请，同时建立一个选择性的项目预批程序，该程序要求移民局裁定 I-526 案件时必须尊重以前对该项目所作出的肯定性决定。换句话说，如果项目有移民局的预批，移民局在将来审批 I-526 申请时必须尊重以前对该项目的预批决定。

此外，在 2015 年 7 月 29 日，国会代表 Zoe Lofgren (D-CA-19)和 Luis Gutierrez (D-IL-4)提出了 H.R. 3370 法案，该法案不仅针对 EB-5 区域中心项目（主要着重在增强监督），同时提出了新的移民类型“EB-6”和“EB-7”，给那些为美国带来就业机会但不符合 EB-5 条件的外国企业家移民身份以刺激创新和增加就业。

虽然这对书挡的一面是已经确定的 S.1501 法案，书挡的另一面，即众议院方面的立场目前只能根据各国会成员的讨论来做出推测。目前国会的立场还未对公众发布。事实上，国会的其他成员甚至也对其一无所知——其中不乏对 EB-5 区域中心项目未来走向非常关心的成员。

国会最终通过的法案预计包含以下几个要素：

所有已经通过或等待通过的法案都各不相同，所以在法案完整出台以前，很难解释这些法案具体的内容。因此，国会的最终的法案会是如何我们不得而知。尽管如此，从整体情况来看，我们还是可以预测，如果国会在国会期间（例如明年）通过 EB-5 的最终法案，法案将包含以下几点：

- 目标就业区（TEA）。我们预计新的法案将会限制什么样的地区符合“高失业率”的目标就业区（即：在投资发生时，该地区的失业率至少是全国平均失业率的 1.5 倍）。具体来说，国会很有可能会对各州将一连串临近的普查小区汇总的失业数据而形成的区域划定为所谓的“高失业率地区”的行为“踩刹车”。比如在认定一个目标就业区时，将限制在一个目标就业区里所含的普查小区的数量。这个变化不只针对区域中心项目，而是针对整个 EB-5 项目而言的。
- 最低投资金额。目标就业区（TEA）的最低投资金额可能会从 50 万美金上涨至 80 万美金。非目标就业区的最低投资金额也可能会上涨，例如从当前的 100 万美金涨到 120 万美金。这个变动也是针对整个 EB-5 项目的。
- “诚信”措施。新的法案将会进一步加强现有的 EB-5 法律，确保投资人遵守“合法资金来源”和其他的一些要求。同时确保美国方面的参与者，如 EB-5 区域中心、新的商业企业（NCE）以及工作创建实体（JCE）都要遵守美国证券法，要求他们将美国公司宣传给投资人的项目或实体的重大风险和相关事实充分告知 EB-5 投资人。另一套“诚信”措施有望解决移民局官员与 EB-5 的各方实体的交流互动，以确保移民局官员对待每个人都一视同仁，不存偏颇。
- 预批商业计划。目前的 EB-5 法规并没有硬性规定递交申请“范本”，可选择性递交申请范本，但是新的法律有望规定所有项目必须提交申请范本后方能继续进行。

- 创造就业机会的计算方式。目前 EB-5 区域中心项目的规定要求区域中心用“合理的方法”来预计就业机会的创造，但是没有关于“工作影响力”的衡量的详细指导条规。新的 EB-5 法律有望包含一些细则，来解释区域中心项目下的就业机会到底应该如何计算。
- 祖父条款。新法案将会解释清楚，在新法案生效后，EB-5 投资人是否，或者在何种情况下，会受祖父条款制约。

国会可能会采取的行动

距离 EB-5 区域中心项目的新截止日期 2015 年 12 月 11 日越来越紧，立法者想在这短短一月有余的时间内就如何改革 EB-5 区域中心项目达成共识并非易事。在 2015 年 12 月 11 日来临之时，国会在以下措施中必须择其一：

- 1) **维持原样，再次临时延期。**这将给国会争取更多的时间来谈判，以达成一项更长期的、实质性的变革。尽管传言称国会中有部分成员反对项目维持原样再次延期，但他们可能不得不承认，临时延期总是比完全停止 EB-5 项目好。如果再次延期，最大的疑问将是国会此次愿意延期多久？是继续延期数月，还是延期至明年的总统大选尘埃落定之时，也就是 2016 年 11 月？
- 2) **无法达成协议，以导致 EB-5 区域中心项目暂停。**该分析如果真的发生，那从 2015 年 12 月 11 日到重新授权的新法案生效期间，EB-5 区域中心项目将暂停很长一段时间。移民局和美国国务院在此期间将不得不暂停所有区域中心相关的 EB-5 案件的审理。
- 3) **现有项目稍作调整，给出长期（数年）的延期。**仅仅因为 2015 年 12 月 11 日的逼近，就让国会在现有的项目上稍作调整后给出一个长期的延期，这样的可能性微乎其微。先不提那些希望项目有了实质性的改革后再得以延期的国会成员，甚至那些一贯对项目持支持立场的参议员和国会代表也希望看到项目得到显著提高。
- 4) **大刀阔斧改革项目，给出长期（数年）的延期。**目前看来，这是国会正在努力的目标。但是，2015 年 12 月 11 日已在转眼之间，要让国会就所有问题达成共识，出台最终法案，时间紧迫，国会怕是有心无力。
- 5) **大力改革现有项目，永久重新授权 EB-5 区域中心项目。**考虑到永久的重新授权会成为最终决定，并且该项目一直以来被各方政治动态所包围，美国参议院和众议院在短期内不太可能同意让 EB-5 区域中心项目永久化。就算项目可以被永久重新授权，也一定是在项目改革之后。如上文所述，2015 年 12 月 11 日就快到来，国会想要在此之前解决所有问题，出台新法案，时间紧迫，很难达成。

数个重要的（非 EB-5）法案都在等待通过，它们涉及到联邦预算、联邦债务上限、联邦交通预算等等，EB-5 项目的相关利益集团只能屏息以待，祈祷立法者让 EB-5 区域中心项目继续进行。