

2015年4月27日

尊敬的 Charles E. Grassley
主席
司法委员会
美国参议院
华盛顿特区，20510

尊敬的Patrick J. Leahy
高级参议员
司法委员会
美国参议院
华盛顿特区20510

尊敬的Grassley主席和Leahy 高级参议员：

我的这封信是关于EB-5项目的。

作为 EB-5项目的一个重要组成部分，区域中心计划今年又该再次授权。我同意你们的意见，对区域中心项目的重新授权既要达到美国创造就业机会的目的，同时也要为国土安全部（DHS）提供一切必要的和适当的工具以解决与EB-5项目相关的问题。考虑到这些目的，我想提出我的想法，以便在EB-5区域中心的重新授权过程中加强该项目的完整性。

另外，上个月我命令了我们国土安全部的总法律顾问审阅了案件审理过程，并推荐了新的程序，以确保整个EB-5项目不受到不合适的外界影响。我已经批准了这些新的程序，并概述如下。



国会于1990年创建了EB-5项目旨在通过创造就业机会和外国投资者的资本投资来刺激美国经济。EB-5项目给外国公民提供移民签证，这些外国公民至少投资50万美元（如果投资是针对低就业区域的，即包括某些偏僻地区和高失业区域）或者在一个美国生意里投资1百万美元并且在美国创造或者保留了至少10个全职的就业机会。国会于1992年建立了一个试点方案，预留部分EB-5签证给区域中心的投资者，这些区域中心是由当时的移民归化局（INS）指定；这个项目现在由美国公民及移民服务局（USCIS）管理。一个区域中心是一个公共或者私有的经济实体。区域中心促进经济增长，刺激区域生产力，创造就业机会，并且促进国内资本投资。通过区域中心项目参与EB-5项目的投资者（近年来一直占投资者的绝大多数）可以间接而不需要直接地证明所需达到的就业机会创造数量。自1992年来，区域中心项目一直受到法定期限的和重新授权的限制；目前的法定授权期于2015年9月30日到期。

在过去的几年中，美国移民局已采取了一些内部步骤来修正和提高EB-5项目的管理。移民局将项目划归到投资移民计划办公室（IPO），搬迁到华盛顿特区，并专门为EB-5项目配备主任。移民局还专门为EB-5项目创建了一个防假及国家安全科（FDNS EB-5）并且将其人员并入IPO与移民官一起工作。FDNS EB-5通过背景调查识别申请中的问题，并与美国移民和海关执法局（ICE），联邦调查局，证券交易委员会，美国商务部，及美国检察官办公室建立了紧密的联系，以协助调查EB-5相关的欺诈并解决其它随EB-5产生的问题。

此外，移民局还做了一些专项投资来管理复杂的EB-5的工作量，聘请了专长于经济、法律、商务、金融、证券、银行等人员审查案件，提高项目内部的一致性，及时性和完整性。2013年5月，美国移民局公布了一个全面的，27页的备忘录来指导EB-5裁决，进一步改善案件的一致性。

虽然我们已经取得了很大成就，提高了EB-5项目，但是我们还有许多事情要做，需要国会的帮助。过去，我们曾经尝试寻求国会的一些立法支持以期增强的EB-5项目的完整性，包括获得对国家安全造成威胁或有欺诈问题的区域中心的终止权，但是我们的尝试失败了。S. 744--两党全面的移民改革法案--于2013年通过了参议院，并由该委员会的许多成员支持，就包含几个这样的增强要点。不幸的是，该法案并没有由众议院采取。

当你考虑EB-5项目的重新授权时，我们恭敬地请求你们考虑一些能够加强该计划的完整

性和可行性的关键点。

授权移民局针对对犯罪和国家安全问题迅速采取行动。根据现行法律，移民局只有在区域中心中心不再推动经济增长的时候可以终止一个区域中心的授权。犯罪活动或国家安全问题不能作为终止区域中心的依据。我们建议，国会授权美国移民局终止权，终止涉及犯罪活动或国家安全问题的区域中心。我们还建议国会授权移民局拒绝权，拒绝涉及重大风险或者欺诈和/或abuse的区域中心申请，以及拒绝或撤销任何涉嫌欺诈、虚假陈述、犯罪、或威胁国家安全的EB-5相关的申请。

通过管理区域中心的负责人和相关的商业企业来保护投资者。移民局应有权禁止某些犯罪违法、欺诈或民事违法的人员和商业企业参与区域中心。此外，所有区域中心负责人应要求是美国公民或合法永久居民。

加强报告和审计。移民局应被授权增强区域中心年度报告程序。具体来说，移民局应有权要求区域中心持续符合美国证券法的认证，有权要求披露未决的诉讼，有权知晓投资者的资金如何被用在这个项目中，有权要求直接和间接创造的就业机会的审计，以及有权了解投资项目的完成进度。这些年度报告应该公开披露，以促进该计划的公共监督，并促进对投资者的保护。我们还建议设立一个EB-5诚信基金，区域中心将每年向其支付20000美元，用于承担审核和实地考察费用。

提供制裁授权。为了使移民局在需要时合适地行使权利，移民局应有权在适当的时候对区域中心进行罚款或临时停止区域中心。这个新授权将和移民局现有的在不再促进经济增长的基础上终止区域中心的权利进行补充。

完善低就业区域（TEAs）的诚信。为了防止TEA划分的舞弊行为（即使用隔离或非典型的位置以证明高失业率），我们提议以限制使用连续人口普查区的特定数量来构成TEAs。TEAs还将包括关闭的军事基地。

提高最低投资金额。由于自从25年前创建EB-5项目起，最低投资金额就未作调整，投资TEAs的和其他区域的投资的法定最低投资额都应该增加。虽然移民局打算行使其权力，通过行政法规来提高最低投资额，但只有从立法条文上来增加法定最低投资额度才可以确保这些增加是可持续的。此外，我们倡议国会考虑将最低投资门槛和广被接受的通胀指标

联系起来，使未来的申请人受约于项目参与的一致要求。

要求区域中心在投资者递交申请前提交商业计划书。为了提高项目效率，并降低投资者欺诈的可能性，移民局应有权要求区域中心在投资者递交申请前提交投资建议书及商业计划和其他组织文件。移民局打算通过行政法规确定这个文件递交的程序，但是通过立法的规定会加快并使得任何这样的监管改革有据可依。

上面提到的改革并非全新的或复杂的，但如果国会将他们整合到区域中心项目的重新授权中，我相信他们会加强其完整性和可行性，同时持续为刺激经济增长和创造就业机会服务。

除了国会可以帮助我们做出重要的改变，我也在我的权利范围之内致力于提高EB-5项目的申请和案件审理的方式。昨天，我批准了一项新的程序，规定外界在何种情况下才可以向特定EB-5案件进言，以及在何种情况下高级领导者才可以关注个别EB-5案件。该程序重申，EB-5项目的处理必须符合现行的道德规范和透明度，一致性，以及避免不恰当（尽管是形式上的不恰当）。该程序对具体问题使用的原则总结如下：

与EB-5申请人和其他利益相关者的联系。与EB-5的利益相关者的联系应转给有关案件的裁判员并且应该通过客户服务过程转进来，或通过符合EB-5项目实施条例的其他联系方式，这样以来，联系可被跟踪和记录。所有实质性的，非书面的与申请人或者代表人的联系一定要记录并存储在该案子的文件中。

与国会成员和国会工作人员的联系。虽然有许多正当的理由让国会与美国国土安全部就EB-5项目申请进行联系，美国国土安全部的员工必须记住这种联系不能造成实际的或可设想的不恰当性。因此，书面联系和问题应以USCIS政策要求的书面形式回应并且恰当存档。口头交流应提交法制办进行适当处理；如果这个选择也不能成行，联系应以书面形式记录。

特定EB-5案子的领导干预。应该保留在特定EB-5项目案件的决策或上诉过程中高层领导的干预权利，特殊情况下高级领导人的干预应该是能够从与EB-5的使命有关的角度来阐明以及能够陈述其干预的理由。对于大多数这样的官员，只有经过USCIS副主任、USCIS首席法律顾问、USCIS监察员、移民局主任指定的任何其他官员协商后，才可以参与特定

案子的领导干预程序。如果局长或副局长决定在特定情况下进行干预，他或她需要先与总法律顾问协商。

感谢您继续关注EB-5项目。我期待着与您和您的同事就EB-5区域中心重新授权计划合作，以确保其有效性，并提供一切必要的和适当的保障。

Jeh Charles Johnson

© 此文中文翻译版权属彭韦律师事务所所有，未经允许，请勿转载。