AUG262024_02B7203 · I-526 · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案卷编号：26329844 日期：2024年8月26日

对投资移民项目办公室决定的上诉

表格 I-526，外国企业家移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2018年），寻求作为投资移民的分类。1 这第五类优先（EB-5）分类使外国国民可获得移民签证，条件是其向一家新的商业企业投入规定金额的合格资本，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

投资移民项目办公室审理主任驳回了该申请，认定记录未能以优势证据证明：(1) 申请人已遵守 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（多名投资者）；(2) 申请人所投资的资金系通过合法途径获得；2 以及 (3) 该新商业企业（NCE）将至少为合格雇员创造10个全职岗位。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题予以重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

I. 法律

相关法规允许一家NCE拥有多名投资者，包括寻求和不寻求EB-5分类的投资者。在此类情况下，法规要求所有投入NCE的资本来源均须予以明确，且所有投资资本均须通过合法途径取得。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（2018年）。

1 2022年3月15日，约瑟夫·拜登总统签署了《2022年EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出了重大修订。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2018年提交了其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 申请人声称已向NCE投资500,000美元，并主张在提交申请时，该NCE位于目标就业区，因此所需合格资本金额已从1,000,000美元下调至500,000美元。见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2018年）。

投入NCE的资本来源均须予以明确，且所有投资资本均须通过合法途径取得。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（2018年）。

此外，寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。一家NCE可以拥有多名各自寻求EB-5分类的投资者，前提是每名投资者均已投入或正在积极投入所需金额，且每笔个人投资均产生至少10个合格雇员的全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i) 的法规规定，为证明创造就业，申请人必须提交：

(A) 由相关税务记录、I-9表格或其他类似文件的复印件组成的文件，涉及十（10）名合格雇员，前提是此类雇员已在新商业企业设立后受雇；或
(B) 一份全面商业计划的副本，显示由于新商业企业的性质和预计规模，将在未来两年内产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括大致日期，以及此类雇员将于何时受雇。3

预期就业创造必须通过提交一份全面的商业计划来证明。先例决定 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998) 明确，商业计划要做到全面，必须足够详细，使美国公民及移民服务局（USCIS）能够就创造就业潜力得出合理推断。然而，仅凭结论性主张，无法使USCIS判断就业创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

II. 分析

申请人声称是99名投资者之一，他们汇集资金投资于该NCE，该企业是一家在[已隐去]纽约提供租车服务的企业。在上诉中，申请人称该NCE由[已隐去]管理，4 且该NCE继续“ 运营并持续存在 ”。

A. 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（多名投资者）

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
4 申请人在其书面论证意见中称，[已隐去]为该NCE谈判了合同，且[已隐去]的所有者能够提供个人担保，而该NCE无法提供。她还在其书面论证意见中进一步解释，该NCE是一个运营项目，在供给侧运营，提供创造就业的资产，而[已隐去]作为管理人，有权管理需求侧。

审理主任认定，申请人未能证明投入NCE的所有资金的合法来源。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。具体而言，审理主任论述称，该NCE的非EB-5资金，包括现金、资产、技术和知识产权，来源于一笔11,000,000美元的股权投资。审理主任随后认定，申请人未记录该11,000,000美元非EB-5投资的合法来源。5 审理主任关于非EB-5投资的论述缺乏 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i) 所要求的具体性（该条规定，当审理主任驳回申请时，审理主任应以书面形式说明驳回的具体理由）。

审理主任还指出，记录中包含关于该11,000,000美元是投入NCE还是投入[已隐去]的不一致之处。审理主任随后认定，申请人未以充分证据解决这些不一致之处。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出申请人有责任通过独立客观证据解决不一致之处，而试图解释或调和相互矛盾的陈述，在缺乏指向事实真相所在的可靠客观证据的情况下，不足以解决问题）。然而，审理主任未说明审查了哪些证据，以及所审查的证据如何支持其认定申请人未解决不一致之处。本办公室注意到，申请人援引该NCE的财务报表和银行对账单，以支持其关于该11,000,000美元未记入该NCE的立场。

B. 就业创造

作为驳回的替代理由，审理主任认定申请人未满足 8 C.F.R. § 204.6(g)(1) 和 (i)(4) 项下的就业创造要求。似乎有证据支持审理主任的不利认定。具体而言，申请人在其书面论证意见中承认，许多岗位，包括该NCE已创造或拟创造的司机岗位，均为独立承包商职位。申请人援引该法第274A(a)(4)条，8 U.S.C. § 1324a(a)(4)；以及 8 C.F.R. § 274a.5，以支持其立场，即她可以依赖独立承包商职位来满足EB-5就业创造要求。

她所引用的法律依据并非EB-5法律依据；相反，它们是一项关于非法雇用无工作许可个人的法规，以及一项关于使用无工作许可个人劳动的法规。另一方面，相关的EB-5法规——8 C.F.R. § 204.6(e)（2018年）——明确规定，雇员的定义不应包括独立承包商。换言之，根据该法规，像申请人这样的外国国民投资者不能依赖创造独立承包商职位来满足EB-5就业创造要求。

申请人在上诉中声称，行业惯例是将司机聘为独立承包商，并向其出具美国国税局（IRS）1099-Misc表格（杂项信息），而非W-2表格（工资和税务报表）。6 为支持其主张，她提供了证据

5 审理主任随后基本逐字重复了同样的论述，之后认定申请人同样未证明其自身EB-5资金的合法来源。审理主任未充分解释，在 8 C.F.R. § 204.6(g)(1) 项下提出的关于非EB-5资金的关切，如何能被归入 8 C.F.R. § 204.6(j) 项下关于申请人自身EB-5资金的关切。
6 IRS解释称，实体向独立承包商提供1099-Misc表格，向雇员提供W-2表格。当

包括：(1) NCE运营卓越总监于2023年1月出具的陈述，讨论NCE对司机的监督和控制；(2) 商业和雇佣记录，列明NCE的行政人员和司机及其工作安排；(3) _____于2023年3月出具的陈述，讨论NCE决定向其司机签发IRS 1099-Misc表而非W-2表的决定；以及(4) I_____I一名_____金融与数据分析教授于2023年3月出具的陈述，讨论NCE商业计划在创造就业方面的可信度。然而，这些文件并不支持申请人关于NCE已创造或拟创造的独立承包人职位（例如司机职位）符合相关EB-5法规下“雇员”资格的主张。见8 C.F.R. § 204.6(e)（对“雇员”的定义）。但是，申请人其中许多文件是首次在上诉时提交；因此，审理主任尚无机会审查这些文件。

除上文已讨论的证据外，申请人还在上诉时提交了其他材料，其声称这些材料证明其符合EB-5分类资格，且审理主任尚无机会审查。这些材料包括：(1) NCE首席技术官于2023年1月出具的陈述，解释NCE对工人的需求，包括其需要为其拥有或租赁的每辆车配备两名司机；(2) 确认NCE正在运营的文件；(3) 申请人声称由与NCE有关联的实体签署的服务合同；(4) 2023年3月的初步报告，讨论NCE在2015年和2016年的就业创造情况，并提及NCE的IRS W-2表、税务申报、工资单文件及其他雇佣记录；以及(5) 车辆购置记录，例如车辆所有权证书、租赁协议和支票副本，以核实NCE对车辆的所有权或财务义务。7

C. 证券交易委员会起诉状

此外，在审理主任作出驳回申请人申请的裁定大约一年后，即12023年，美国证券交易委员会（SEC）在美国[已隐去]联邦地区法院提起诉讼，指控NCE、[已隐去]以及管理这两个实体的个人在向寻求EB-5分类的投资者进行的证券发行中作出欺诈性虚假陈述。
根据SEC的起诉状，从2014年到2018年，NCE、_____以及该个人向NCE的投资者虚假陈述称NCE将以符合EB-5签证项目要求的方式运营，但并未如此行事。该诉讼还指控这两个实体及该个人将关键创收合同置于[已隐去]名下，尽管其曾告知投资者NCE将是运营性的运输企业。SEC进一步指控该个人使用一名投资者的资金支付其另一家公司与SEC之间先前和解协议的部分款项。[已隐去]
[已隐去] SEC新闻稿，2023年，可查阅于

Would I Provide a Form W-2 and a Form 1099 to the Same Person?, available at https://www.irs.gov/government-entities/federal-state-local-governments/when-would-i-provide-a-form-w-2-and-a-form-1099-to-the-same-person（最后访问于2024年6月17日）。
7 我们注意到，大多数车辆所有权证书文件未将NCE列为车辆所有人。

https://www.sec.gov/news/press-release/2023c=]（最后访问于2024年8月9日）。审理主任应考虑SEC诉讼中提出的问题是否对申请人的资格产生重大影响。

III. 结论

鉴于SEC诉讼尚在进行中，该诉讼指控NCE和_____对外国国民投资者实施欺诈，本裁定中认定的缺陷，以及申请人在上诉时提交了审理主任尚无机会审查的额外证据，我们将本事项发回重审，以便审理主任考虑记录中的所有材料并作出新裁定。

裁定：审理主任的裁定予以撤回。本事项发回重审，以按照上述分析作出新裁定。