AUG272026_01B7203 · 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

案号：42968769 日期：2026年8月27日

对美国公民及移民服务局（USCIS）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)寻求移民投资者分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本、该企业将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民。

美国公民及移民服务局（USCIS）外勤业务局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明该NCE将为合格雇员创造至少10个全职职位。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

外国国民如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。NCE可以是由“一家控股公司及其全资子公司组成的实体，前提是每一该等子公司均从事为持续经营合法业务而设立的营利性活动。”8 C.F.R. § 204.6(e) (2018)（界定“商业企业”）。投资者可将所需资金直接投资于NCE，或通过区域中心投资。2 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个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心计划编纂于该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)(2022)。由于申请人于2019年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。”见8 C.F.R. § 204.6(e)。

NCE的设立可由一名以上外国国民投资者作为EB-5分类申请的依据，前提是每一投资者的投资均导致为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

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

(A) 由相关税务记录、表格I-9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，前提是该等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，以及该等雇员将于何时受雇。3

预期创造就业必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，商业计划要“ 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。 ”见Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。 ”同上。该决定结论称：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

此外，Matter of Izummi明确指出，“ 申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使明显存在缺陷的申请符合[USCIS]要求 ”，且USCIS“ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (AAO 1998)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（规定“ 申请人必须证明其在提交福利请求时符合所请求福利的资格，并必须持续符合资格直至裁决完成 ”）。

在Kungys v. United States案中，美国最高法院将事实界定为重大，“ 如果它具有影响、或能够影响其所针对的决策机构之决定的自然倾向。 ”见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770 (1988)（内部引号省略）。USCIS政策手册解释称，“ 按照已提交的商业计划和其他支持文件发生的变化通常不会被视为重大。 ”6 USCIS Policy Manual G.3(C)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。USCIS政策手册进一步解释：“ 一般而言，如果在裁决时，投资者依据的是在提交移民申请时尚不存在的重大不同事实组合，

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年创造就业期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

则投资者必须提交新的移民申请。”4 同上。

II. 讨论

1. 事实与程序背景

申请人声称在[已隐去]有限责任公司（区域中心）的主持下，向[已隐去]新商业企业（NCE）投资了500,000美元。该NCE拟从三名移民投资者处汇集最多1,500,000美元。申请人是另外两名投资者的姐妹和女儿。

根据随初始申请提交的商业计划，该NCE拟将申请人的投资用作“启动资本”，以通过“具有两个不同运营阶段的回收制造设施”“创造就业、采购和购买塑料废物、在[项目]第二年购买两台凝聚机和传送带机械、协调往返印度的制造货运、开发运营和仓库设施并相应培训员工”。

在第一阶段，该项目将“直接从石化厂采购和购买初级形态聚合物，以及消费前低密度聚乙烯（LDPE）薄膜。”在此阶段，材料将出售给[已隐去]，该公司完全拥有[已隐去]，即NCE的管理成员。[已隐去]由申请人的父亲指导并实益拥有。该NCE将安排材料从美国运往印度，[已隐去]在[已隐去]维持加工设施。第一阶段还将看到该NCE进口由[已隐去]制造的塑料垃圾桶衬袋和由回收塑料制造的再生聚合物，用于零售分销。申请人称该NCE第一阶段的运营将需要“一名负责运营的员工”。

在第二阶段，拟于项目第二年启动，该NCE将签署一份仓库租约，该仓库足够大以容纳存储、传送带和两台凝聚机，以启动美国境内的回收设施。在美国工厂回收的材料也将由[已隐去]连同项目第一阶段所述材料一起购买。但工厂回收的材料也将提供给“美国境内……制造塑料产品（如塑料玩具、容器和户外家具）的购买者”销售。此阶段将占就业增长的很大部分，因为“将雇用员工来协调

4 如Doe v. USCIS, 410 F. Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019)所解释：
获批的I-526申请自申请被适当提交之日起获得优先日期。8 C.F.R. § 204.6(d)。如果申请不必在提交时满足EB-5要求且可随意更改，那么申请人就可以提交不完整的申请，以获得更好的优先位置来获取签证。允许事后更改不完整的申请，对那些等到适当时机、在拥有证明所有EB-5要求所需证据时才提交表格的申请人将是不公平的。
同上；另见Wang v. USCIS, 375 F. Supp. 3d 22, 36-40 (D.D.C. 2019)。

随着运营的增长和扩大，购买和销售这些材料。”申请人表示，其预计在设立后4年内创造30个直接就业岗位和17个间接就业岗位，共计47个就业岗位，职位名称包括工厂经理、主操作员、传送带操作员、助手、维护操作员、采购主管以及会计和行政主管。

2024年12月10日，FOD向申请人发出补件通知（RFE）。该RFE要求申请人提供额外证据，以证明新商业企业（NCE）将在两年内为至少10名合格员工创造全职岗位，并且该项目的商业计划符合Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206 (AAO 1998)。申请人的回复包含因COVID-19疫情而对NCE初始战略所作的修订。实质上，NCE通过放弃其计划的第二阶段修订了其战略。在修订中，NCE将不再设立美国境内的回收设施。因此，它不再需要传送带和两台凝聚机。

取而代之的是，NCE“利用”了COVID-19疫情之前通过参加2019年7月的I I所获得的“市场洞察”，以修订项目并将其限制在最初描述的第一阶段。修订后的经济分析包含一张表格，反映预计直接就业岗位在第四年从30个减少至2个。修订后的经济分析还预计间接就业岗位在第四年也从17个减少至11个。尽管如此，申请人表示NCE现在预计在五年内就业岗位数量将增加至59个。

FOD于2025年6月20日发出第二份RFE，其中考虑到申请人对第一份RFE的回复，提出了若干关切。具体而言，FOD询问该商业计划是否符合Matter of Ho，因为记录未能充分证明EB-5资金如何被使用，以及该支出是否支持所要求的就业创造。FOD还质疑NCE所依赖的方法在经济学和统计学上是否有效且透明，因为尚不能明确看出进口活动是否已被明确排除在经济模型所使用的投入之外。FOD还指出，NCE的就业创造估算与经济分析中所含表格提及的数字不符，反而似乎是错误地将直接和间接就业岗位汇总相加、导致重复计算的结果。FOD在收到申请人对第二份RFE的回复后随即驳回了申请。申请人及时提出上诉。

2. 分析

经我们重新审查（de novo review），我们认定申请人作出了不被允许的重大变更，以使一份表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (AAO 1998)。申请人取消了再生材料制造实体阶段，并将自身限于进出口业务及原材料塑料采购。这消除了购买凝聚机和传送带并由被取消的、专门指定给美国工人的直接就业岗位来维护和操作的需要。

在上诉中，申请人称“NCE从以制造为基础的运营转变为以批发为基础的运营”。这一变更的性质并非申请人试图将其描述的单纯“运营演变”或“边缘性商业调整”。这是对投资性质和特征的根本性改变，因为NCE的变更促使申请人

提出若干不同的乘数投入以计算就业创造，导致无法明确NCE的商业计划和就业创造预测是否基于采用在经济学和统计学上有效且透明的方法所制定的经济分析。

如上所述，最初描述就业创造的文件使用了REDYN模型和制造业投入。但项目从回收运营实体转变为仓储和进出口实体，使得有必要在仓储业中使用经利润率调整的收入作为模型投入。而在上诉中，申请人称这是不正确的且过于保守，因而有必要进一步改为采用考虑运输成本的全额收入投入，并假设企业遵循利润最大化行为来估算就业创造。总之，记录反映出对初始申请、RFE回复及上诉所附材料中所含多变的就业创造估算存在不断变化的解释和理由。

例如，乘数单位的变更与REDYN模型内直接和间接就业岗位计算方式的变更同时发生。初始经济影响分析和随后由Economic & Policy Resources编制的更新版均指出，直接就业岗位基于生产率概念计算，间接就业岗位则通过从新增就业岗位总数中减去直接就业岗位数来计算。但是，初始经济影响分析按适用投入在一个代表性年份（第3年）计算直接和间接就业岗位，而更新后的经济影响分析仅计算第3年的直接就业岗位，并累计计算第1至第5年的间接就业岗位。这是基于新乘数对就业岗位的重复计算。当我们消除重复计算并仅关注第3年（模型中数值最高的一年）的信息时，我们注意到该模型显示将创造20个总就业岗位（直接和间接），少于NCE所预计投资者人数所需的30个。

在上诉中，申请人提交了一封来自_____的信函，以“回应驳回决定中的主张并证明[项目已经创造了项目要求所要求的就业岗位。”为了“避免就业岗位重复计算的外观”，II聚焦于一个年度的就业创造，显示2022年有77个就业岗位。II主张这77个就业岗位是用一种新的模型投入计算得出的，该投入未经利润率调整，而是基于全额收入。II主张“无需剔除与批发货物相关的收入”，因为REDYN模型纳入了各运输方式的成本数据，且运输成本是“所有企业都将遵循利润最大化行为”这一“假设的关键组成部分”。这与申请人此前提交至记录中的经济分析所使用的投入存在重大差异，因而影响最终的就业创造估算。

基于上述理由，申请人未能提交一份全面且可信的商业计划，证明鉴于NCE的性质和预计规模，其将为每位寻求EB-5分类的外国国民投资者创造至少10个合格员工岗位。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。具体而言，当申请人提交更新后的商业计划、Economic & Policy Resources的经济影响分析以及来自II的信函时，她就NCE的商业模式和重点、投资计划用途以及预计就业创造对其申请作出了不被允许的重大变更。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76; see also 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。这些差异使人怀疑该商业计划是否符合Matter of Ho，以及该项目的经济分析是否基于在经济学和统计学上有效且透明的方法。

III. 结论

申请人未能提交一份全面且可信的商业计划，证明NCE将可能如申请人在2019年提交申请时最初提交的商业计划及其他文件所述，在接下来两年内为至少10名合格员工创造全职岗位。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。由于申请人未满足就业创造要求，她未能以优势证据证明其符合移民投资者签证分类的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民福利。