AUG292025_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

案号：38974465 日期：2025年8月29日

对实地行动局（FOD）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)寻求作为移民投资者的分类。1 这第五类优先（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的外国人，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。

实地行动局（FOD）拒绝了该申请，认定记录未能证明：1）申请人的投资资金已被置于对创造就业负有最直接责任的企业的风险之中；以及2）申请人的投资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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销该决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外国人若在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为EB-5移民投资者。8 C.F.R. § 204.6(j)(2)规定，外国投资者必须证明其已投资或正在积极投资所需金额的资本，并必须提交证据，证明其已将所需金额的资本置于风险之中，以产生所投入资本的投资回报。先例决定Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998)解释称，投资者要证明其已将投资资金置于风险之中以产生回报，全部

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）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)。由于申请人是在RIA实施之前提交申请的，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

EB-5资金必须提供给对创造该申请所依据的就业负有最直接责任的企业。

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个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。新商业企业（NCE）可有多个投资者各自寻求EB-5分类，前提是每位投资者已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人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)。

移民投资者可将所需资金直接投资于新商业企业（NCE），或通过区域中心投资。对于不在区域中心内的新商业企业（NCE），如本案申请人的情况，全职职位必须由该新商业企业（NCE）直接创造方可计入。这意味着新商业企业（NCE）（或其全资子公司）本身必须是合格雇员的雇主。8 C.F.R. § 204.6(e)；另见6 USCIS政策手册，G.2(D)(4)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

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，前提是此类雇员已在新商业企业成立后被雇用；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，以及此类雇员将被雇用的时间。2

预期就业创造必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以允许[USCIS]就创造就业潜力得出合理推论。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定创造就业的预测是否比充满希望的猜测更为可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

二、分析

申请人声称其于2021年11月30日向[已隐去] LLC（新商业企业）投资了500,000美元。日期为2021年7月的初始商业计划解释称，新商业企业将购买并运营50辆电动汽车，用作租赁车辆，在[已隐去]县及其他周边地区。该计划还表明，新商业企业将购置特斯拉超级充电桩、创建

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS政策手册G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

一个碰撞与玻璃中心用于汽车维修，与Uber或Lyft等运输网络公司建立合作伙伴关系，并开发两个移动应用程序——一个用于请求汽车运输，另一个为用户提供安排碰撞和汽车维修的功能和特性。此外，该计划还包括有关新商业企业公司结构及其管理团队的信息，显示新商业企业的运营将由[已隐去] LLC管理，该公司拥有新商业企业90%的股份，以及新商业企业的执行主席，其同时也是[已隐去] LLC的执行主席。

在上诉中，申请人主张FOD的决定是任意和反复无常的，因为其依赖于与项目无关的未经证实的证据，且FOD基于对项目位置和运营的“误解和混淆”作出决定，而未理解正常的商业和行业惯例。经重新审查，本办公室认定FOD未充分考虑或适当分析申请人提交的证据，并过度依赖诉讼记录之外的证据。因此，本办公室将此事项发回重审，以作出与以下讨论一致的新决定。

A. 资本风险

FOD认定申请人未能证明其已将至少500,000美元置于风险之中以产生资本回报。然而，FOD并未依据8 C.F.R. § 204.6(i)(2)适用法规处理各项缺陷，而是仅依据针对与新商业企业有关联或围绕该企业的多个行为人的公开诉讼和法律行动拒绝申请，而未处理其与新商业企业的关系以及与资本风险问题的相关性。3 在拒绝通知中，FOD列出了一系列未决诉讼，但未将其纳入记录，并推测存在“有关商业活动合法性的令人担忧的迹象”。

依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“法定不合格的认定应仅基于诉讼记录中所包含的、已向申请人披露的信息”。为确保公平和完整地审议本办公室面前的事项，诉讼记录必须包含所有被考虑证据的副本。FOD有责任确保记录完整，并包含申请人提交的所有证据以及FOD在作出决定时考虑的任何其他证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；参Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。在此，FOD的拒绝意向通知（NOID）未充分指明具体的贬损信息，且记录中缺少FOD可能审查过的任何开源材料的副本。因此，申请人没有实质性机会对贬损信息作出回应。

此外，FOD讨论了[已隐去] LLC和[已隐去] LLC前司机提起的集体诉讼，以及纽约[已隐去]法院和联邦调查局针对记录律师及[已隐去]提起的申诉，指控欺诈和其他非法活动，如挪用新商业企业的投资。但没有迹象表明这些案件已由法院解决，诉讼仍在进行中。记录中包含被告要求驳回这些申诉的动议以及

3 这些法律行动具体涉及记录的前律师、新商业企业的执行主席，以及可能与新商业企业有关或无关的各类企业。

申请人主张，申诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。本办公室承认，对于未导致定罪的逮捕报告、刑事申诉和指控文件，本办公室不给予实质性权重。见Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查，我们与FOD（欺诈侦查与国家安全局）对NCE（新商业企业）及其管理层的活动以及EB-5资金的使用持有类似关切。4 然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格条件相联系，他们未给予我们进行有意义的上诉审查的机会。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定裁决必须充分说明驳回动议的理由，以使被申请人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。

因此，我们将此问题发回重审，以便FOD依据8 C.F.R. § 204.6(j)(2)和Matter of Izummi，22 I&N Dec. 第179页，审查证据，以确定在本集合投资案件中，申请人是否已将其资金提供给最直接负责创造就业的企业。如果FOD质疑申请人是否不可撤销地将资金承诺给NCE，则发出补证请求可能是适当的，以给予申请人合理的回应机会。FOD在发出新决定之前，还应识别任何公开来源的文件并将其纳入案卷。

B. 就业创造

作为另一个替代性驳回理由，FOD认定申请人未满足8 C.F.R. § § 204.6(g)(1)和(j)(4)所要求的就业创造要求。然而，FOD侧重于“ 公开来源 ”和“ 开源信息 ”来认定位于纽约的原营业地点缺乏足够的商业活动。此外，在讨论位于纽约的另一处建筑工地时，FOD提到“ [显示]该工地有4项投诉和3项违规，其中至少1项截至2025年2月仍处于未结状态 ”，但在作出决定之前未将这些公开来源纳入案卷。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；比较Matter of Gibson，16 I&N Dec. 第59页。

在上诉中，申请人再次主张项目已取得进展，但因COVID-19以及纽约各地建筑许可申请积压而遭遇延误，并提交了施工的各种照片及相关发票和许可证。申请人还主张，FOD未就贬损性信息提供充分通知，因为公开来源的信息此前未在NOID（拒绝意向通知）中提出。

4 FOD称案卷中的银行对账单“ 未显示投资款仍留在NCE及其就业创造活动中 ”。我们还注意到与投资资金流向NCE以创造商业和就业目的有关的若干差异。申请人525,000美元的存款似乎于2021年11月30日进入NCE的[已隐去]账户，该账户被指定为“ 预留托管账户 ”，同时标明[已隐去]有限责任公司和[已隐去]为账户持有人。在初始投资日期之后超过一年半，申请人声称其投资资金已于2022年3月30日转入另一NCE的[已隐去]托管账户[已隐去]。申请人称“ 托管账户中的所有投资资本 ”已转入NCE的运营账户（账号以[已隐去]和[已隐去]结尾），并补充称“ 部分电汇来自代表投资者汇出的律师托管账户 ”。

我们认定FOD未就驳回申请时所考虑的贬损性信息向申请人提供充分通知。如果一项决定将对申请人不利，且基于USCIS所考虑而申请人不知情的贬损性信息，则必须在作出决定之前告知申请人这一事实，并提供机会让其反驳该信息并代表自己提交信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。因此，我们将撤销FOD在此问题上的决定，并将此事项发回重审以进一步审查，包括审查上诉时提交的补充证据、必要时发出新的补证请求，以及作出新决定。

我们在此指出，商业计划中存在不一致之处和变更，可能支持FOD关于商业计划可信度的不利认定。2021年的原始商业计划声称NCE将总共创造221个直接就业岗位，项目总成本约为1200万美元，由集合EB-5投资的1000万美元和项目开发商股权的额外200万美元提供资金。然而，2025年更新的商业计划改变了项目范围，减少了投资者人数，并改变了资本结构的金额和来源。此外，原始商业计划包括两个移动电话应用程序，但更新后的计划无限期推迟了移动应用程序的开发，而该开发似乎是业务不可或缺的组成部分。该计划未提供项目施工时间表或分项完成日期，仅提供了许可获取时间表，原定于2024年完成，现定于2025年4月。FOD应结合此前在驳回决定中认定的其他问题考虑这些方面，以判定它们是否构成申请人主张中的实质性不一致，从而削弱其主张的证明力。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤销。发回重审后，FOD可发出新的补证请求或拒绝意向通知，给予申请人机会就上述问题提供相关补充证据，以及为证明所寻求分类的资格而认为必要的任何其他证据，然后再作出新决定。

命令：决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。