DEC032019_01K1610 · I-924 · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：03133889 日期：2019年12月3日

对投资移民项目办公室决定的上诉

表格I-924，投资移民项目下区域中心指定申请

1990年，国会设立了EB-5项目，以通过外国投资促进美国的经济增长。见《移民与国籍法》第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)。符合该项目要求的外国国民投资者首先获得有条件身份，随后有机会去除条件并获得永久居民身份。2 投资者可以为其自己的项目提供资金，或通过美国公民及移民服务局（USCIS）指定的区域中心进行投资。见1993年《商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》（“《拨款法》”）第610(a)条，Pub. L. No. 102-395, 106 Stat. 1828, 1874（1992年10月6日），经修订。

USCIS于2014年5月指定申请人为参与该项目的区域中心。投资移民项目办公室审理主任于2018年[已隐去]终止了申请人的指定，认定其不再服务于促进经济增长的目的。见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。

在上诉中，申请人提供了额外证据，并请求恢复区域中心指定。申请人主张其是由[已隐去]管理和运营的22个区域中心组成的集团的一部分，并称其中一些区域中心已成功完成EB-5项目，包括加利福尼亚州的“酒店和度假村开发项目”，以及新泽西州、纽约州和科罗拉多州的“混合用途开发项目”。此外，申请人主张[已隐去]持续、不断地审查[美国主要市场]各地的潜在项目，包括[申请人]所在市场内的项目。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

1 通常所称的EB-5项目，向符合条件的外国国民投资者签发基于就业的第五优先签证。
2 外国国民投资者提交表格I-526，外国企业家移民申请，证明其符合有条件居民身份的标准，其中包括证明其投资（至少500,000美元或1,000,000美元，取决于地理区域）为符合条件的美国工人创造至少10个就业岗位。两年后，投资者可提交表格I-829，企业家去除永久居民身份条件申请，如获批准，投资者将获得美国的完全合法永久居民身份。作为申请的一部分，投资者必须证明其初始投资仍在创造所需数量的合格就业岗位。

一、法律

国会设立了EB-5项目，为在USCIS指定区域中心相关联的新商业企业中进行投资的外国国民投资者预留签证。为获得USCIS参与该项目的指定，区域中心必须提供总体提案，说明其将如何在既定经济区内集中汇集投资，从而促进经济增长。见《拨款法》第610(a)条。所期望的经济增长可以表现为出口销售增加、区域生产力提高、就业创造或国内资本投资增加。同上。

一旦获得指定，区域中心必须“ [每年]和/或按USCIS的其他要求向USCIS提供更新信息，以证明该区域中心正在继续促进经济增长，包括在获批地理区域内增加出口销售、提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)。如果区域中心未提交所需信息，或经认定其不再服务于促进经济增长的目的，USCIS将发出终止指定意向通知（NOIT）。随后，如果区域中心未能充分反驳NOIT中规定的终止理由，USCIS可发出终止通知（NOT）。见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(ii)-(v)。

二、分析

USCIS基于一个假设项目授予了申请人区域中心指定。3 该批准明确申请人的获批地理区域涵盖德克萨斯州的[已隐去]。2018年3月，审理主任发出了NOIT，认定申请人似乎不再继续服务于促进经济增长的目的。在审查申请人对NOIT的答复后，审理主任于2018年9月终止了区域中心指定。

A. 促进经济增长

在上诉中，申请人主张[已隐去]“ 关联区域中心作为一个集体企业运营，彼此之间享有共生关系 ”，并敦促我们考虑[已隐去]及其区域中心的活动——这些区域中心具有不同的拟议行业和地理区域——以认定申请人已继续服务于促进经济增长的目的。然而，这一立场不受适用法律的支持。具体而言，根据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)，申请人作为被指定的区域中心，必须提供证据证明其“ 正在继续促进经济增长……在获批地理区域内 ”。虽然申请人提供了与关联企业参与EB-5项目有关的文件，但在我们对本上诉的裁决中，依据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)，我们必须关注申请人自身的活动，而非[已隐去]及关联实体的活动，以确定审理主任的终止是否适当。基于我们将在下文解释的理由，我们认定终止是适当的。

3 为证明区域中心将促进经济增长，申请人可提交假设项目或实际项目的提案。“ 假设项目 ”提案是指未由全面商业计划支持的项目，与之相对的是由详细计划支持的“ 实际项目 ”提案。6 USCIS政策手册G.6，https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html；另见USCIS政策备忘录PM-602-0083，EB-5裁决政策14 n.2（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。

为确定区域中心是否服务于促进经济增长的目的，我们考虑各种因素，包括正面和负面因素，涵盖过去、现在和可能的未来行动。正面因素包括任何就业创造的程度、投资金额和整体经济影响。负面因素包括区域中心或相关实体的不作为、管理不善、盗窃或欺诈、由此造成的任何损害，以及对投资者或经济构成的风险。对任何负面因素的评估应考虑区域中心采取的缓解或纠正措施。

关于正面因素，申请人似乎已尝试获取EB-5项目。申请人称其一直在“ 进行尽职调查并与开发商就[已隐去]进行接触 ”。申请人提供了若干保密意向书，显示[已隐去]——其与[已隐去]及包括[已隐去]和[已隐去]在内的其他公司有关联——打算在房地产开发项目中进行合作。文件显示，一些项目将位于德克萨斯州，但不在申请人的获批地理区域内，而另一些项目将位于美国境内，上诉书面论证意见称这些项目“ 具有补充[申请人]经济发展努力的重大潜力 ”。然而，申请人未证明其已承诺参与任何这些项目，或这些项目位于其获批地理区域内。

记录显示，申请人认为自身具有独特优势，可应对其地理区域因[已隐去]的高贫困率而产生的高度优先经济发展需求。根据2018年11月8日关于该区域中心的经济报告第3页，“ [申请人]覆盖的区域需要增加经济发展以提高工人收入并减少贫困……[并且]终止区域中心将不必要地阻碍发展努力并损害居民利益。 ”然而，申请人未提交证据证明其已计划或从事任何经济发展以实现这些目标。

我们同意申请人的主张，即其并非“ 一个完全休眠、未从事任何商业活动的区域中心企业 ”。相反，证据表明申请人通过[已隐去]寻求了潜在的EB-5项目，这是确定其是否在继续促进经济增长时的正面因素。见《拨款法》第610(a)条。然而，记录并未证明这些行动已导致“ 出口销售增加、区域生产力提高、就业创造和国内资本投资增加 ”，或获批地理区域内促进经济增长的其他正面指标。见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)。

值得注意的是，正如审理主任在NOIT（终止意向通知）中所论述的，申请人提交了2014至2017财政年度的I-924A表（区域中心年度认证）。在这些表格中，申请人承认，在其被指定为区域中心以来的四年中，每一年它均未收到任何EB-5资本投资、未创造任何就业岗位、未维持任何已创造的就业岗位，且其未与任何将通过EB-5资本促进就业创造的新商业企业存在关联。在随其最近一次I-924A表提交的信函中，申请人称其“ 继续根据其严格的准则审查[申请人]潜在的……投资机会 ”，但“ 2017财政年度未通过[该区域中心]进行任何资本投资，且目前无可报告的就业创造活动 ”。除该自行报告的信息外，

美国公民及移民服务局（USCIS）记录显示，自2014年以来，未提交任何与申请人相关投资的I-526表或I-829表。4

在判定区域中心是否继续促进经济增长时，我们考量全部情况，权衡正面与负面因素以得出结论。如上所述，记录显示申请人曾寻求潜在的EB-5项目，此为一项正面指标。然而，记录并未证明申请人的行为已带来其他正面因素，例如出口销售增长、区域生产力提高、就业创造、国内资本投资增加或其他促进经济增长的正面指标。参见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。另一方面，负面因素包括：自四年多前被指定为区域中心以来，申请人未参与或承诺任何使用EB-5资金创造就业或以其他方式服务于促进经济增长目的的项目。此处的负面指标重于正面指标，因此，我们认定申请人不再继续促进经济增长，且依据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)不值得保留其区域中心指定。

B. 其他关联区域中心

申请人在上诉中表示，其已终止自身的区域中心指定以及另外10个实体的指定。其主张“十一个区域中心指定的集体终止造成了相当大的声誉损害，并极有可能削弱其筹集EB-5资本和吸引新的EB-5开发合作伙伴的能力。”我们注意到，终止与[已隐去]关联的其他区域中心系独立的程序，所依据的事实与本案所呈现的事实不同。每个获批参与该项目的区域中心必须继续满足《拨款法》第610(a)条的要求，并每年或按要求向USCIS提供更新信息，以证明其继续促进经济增长。5 8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)。相应地，USCIS依据法定和监管授权负责管理EB-5项目，必须判定某一被指定的区域中心是否“在获批地理区域内继续促进经济增长……”。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)。

适用法律要求我们将每个区域中心的指定与另一实体的指定分开考量。因此，[已隐去]及关联实体未能表明申请人“在获批地理区域内继续促进经济增长……”的行为，不足以确立申请人的资格。换言之，申请人必须通过其证据证明其继续参与该项目的资格，而我们必须将审查重点放在申请人的行为上，而非[已隐去]或关联企业的行为，亦非终止对这些实体的影响。如上所述，经考量全部情况并权衡正面与负面因素后，我们认定申请人未能表明其在获批地理区域内服务于促进经济增长的目的。

4 见上文脚注2。

5 此外，每个区域中心必须缴纳提交其I-924A表所需的费用。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(C)。

III. 结论

申请人未提交充分证据证明其继续服务于促进经济增长的目的。因此，我们认定审理主任终止申请人的区域中心指定属适当。

裁定：上诉被驳回。