DEC032025_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：39503875 日期：2025年12月3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》（本法）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有利于美国经济并至少为合格雇员创造10个全职职位的新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国人。外国人可以投资与USCIS指定区域中心相关联的项目。见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》第610条，经修订。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明：1）NCE是为持续开展合法业务而设立的；2）申请人投资的资金被置于与创造就业最密切相关的企业风险之中；以及3）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提交本办公室上诉审理。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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，本办公室将撤回该决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 法律

外国人如在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为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

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INA 203(b)(5)，并增加了重要的新诚信条款。见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人在RIA颁布之前提交了申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

风险之中，以产生所投入风险资本的回报。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，必须使全部EB-5资金可供与创造申请所依据的就业最密切相关的企业使用。

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）可以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)。

移民投资者可以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。对于位于区域中心内的新商业企业（NCE），如本案申请人的情况，全职职位可以由该新商业企业（NCE）直接和间接创造。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，针对十（10）名合格雇员，前提是此类雇员已在新商业企业设立后被雇用；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，使[USCIS]能够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]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

2 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政策手册G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

II. 分析

申请人主张其于2019年5月9日向[已隐去]（新商业企业（NCE））投资了500,000美元，该企业关联于[已隐去]（前身为[已隐去]）。根据初始申请时提交的商业计划，新商业企业（NCE）拟从40名移民投资者处汇集20,000,000美元，并将全部金额贷给创造就业实体（JCE），[已隐去]（JCE1）和[已隐去]（JCE2）。各创造就业实体（JCE）拟在非紧急医疗运输、辅助客运和机构运输市场扩展并运营一支车队。拟议项目包括购买200辆车、开发配套软件，以及开发新设施，包括车辆维护和修理设施及驾驶员培训学院。记录显示，新商业企业（NCE）和各创造就业实体（JCE）拟主要在目标就业区（TEA）内开展业务。3

实地行动局（FOD）发出了否决意向通知（NOID），指出针对与新商业企业（NCE）和/或各创造就业实体（JCE）有关联或围绕其的相关个人的公开诉讼和法律行动中包含的不利信息。4 在收到申请人的答复后，实地行动局（FOD）否决了该申请，认定申请人未能证明设立了新商业企业或将所需金额的资本置于风险之中。此外，实地行动局（FOD）认定商业计划不符合Matter of Ho，因其不可信，因而未能证明申请人投资的资金将创造至少10个合格职位。

在上诉中，申请人主张实地行动局（FOD）否决申请的决定是任意和反复无常的，因其依赖于与项目无关的未经证实的证据。此外，申请人主张实地行动局（FOD）的决定基于对项目地点和性质的混淆。经重新审查，本办公室认定实地行动局（FOD）未充分考量或适当分析记录，并过度依赖诉讼记录之外的证据。因此，本办公室将发回重审，以作出与以下讨论一致的新决定。

A. 新商业企业与风险资本

实地行动局（FOD）认定新商业企业（NCE）不符合8 C.F.R. § 204.6(e)中“商业企业”的定义，因其并非为“持续开展合法业务”而设立。在实地行动局（FOD）的讨论中，其将此问题与其认定证据未能证明申请人的资金已提供给各创造就业实体（JCE）用于创造就业、因而未被置于风险之中的结论相联系。然而，实地行动局（FOD）并未依据8 C.F.R. § 204.6(j)(1)和(2)的适用法规处理各项缺陷，而是主要依赖公开

3 申请人表示新商业企业（NCE）位于目标就业区，因此所需合格资本金额从1,000,000美元调整为500,000美元。8 C.F.R. 204.6(t)(2)。

4 不利信息涉及以下部分内容：1）在[已隐去]美国联邦地区法院针对[已隐去]提起的集体诉讼；2）在纽约州最高法院针对[已隐去]提起的19项指控起诉书；3）联邦调查局（FBI）针对[已隐去]（[已隐去]和JCE 1的主要管理成员/执行主席）提起的控告；4）在新泽西州涉及该区域中心和申请人律师的美国破产诉讼，指控欺诈、不当挪用资金和违反证券法；以及5）证券交易委员会（SEC）涉及该区域中心和申请人律师的多项控告。

针对与[已隐去]（项目管理者）有关联或围绕其的各类行为人的诉讼和法律行动，而未处理其与新商业企业（NCE）的关系及与资格标准的相关性。

依据 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于审理程序记录中所包含的信息 ”，且该信息须向申请人披露。为确保公平、完整地审理我们面前的程序，审理程序记录必须包含所有已考虑证据的副本。FOD 负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)；cf Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。在此，记录中缺少 FOD 可能已审查的任何开源材料的副本。因此，申请人没有实质机会对不利信息作出回应。

此外，FOD 讨论了由_____~ I I 和_____ 的前司机提起的集体诉讼，以及在纽约最高法院提起的投诉和联邦调查局针对在案律师及 I 提起的投诉，指控欺诈和其他非法活动，例如从 NCE 挪用投资。尽管我们与 FOD 同样关切该不利信息反映了有关申请人资格的潜在问题，但对于未导致定罪的逮捕报告、刑事投诉和指控文件，我们不给予实质权重。见 Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查（de novo review），我们与 FOD 一样对 NCE 及其管理层的行为以及 EB-5 资金的使用存在类似关切。然而，由于 FOD 未清楚阐明相关事实并将其与资格相联系，其未使我们有机会进行有意义的 appellate review。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在 appeal 中质疑该认定）。

因此，我们将本事项发回重审，以便 FOD 依据 8 C.F.R. § 204.6(j)(2) 和 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179 审查证据，以确定在本集合投资案件中，申请人的资金是否已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，则发出补件请求可能是适当的，以向申请人提供合理的回应机会。FOD 在发出新决定之前，还应识别任何公开来源文件并将其纳入记录。

B. 就业创造

申请人初始提交材料中包含的 NCE 商业计划提出一个 3000 万美元的项目，包括 200 辆车队扩展、维护和维修设施、司机学院、停车设施、路线软件以及无障碍交通应用程序。商业计划还包括经济分析的预测，即该项目将创造总计 1079 个直接、间接和衍生合格就业岗位。在本案发出 NOID 时，FOD 指出了若干对商业计划可信度产生负面影响的问题，包括诉讼和法律行动

如上所述。FOD 称这些行动“ 表明 ”与项目相关的个人和企业存在“ 欺诈、自我交易和非法行为的模式 ”，这“ 表明商业计划可信度和项目可行性不足 ”。NOID 还重点关注资本结构证据、为推进项目而部署投资资金以及项目时间表方面的缺陷，FOD 称所有这些都削弱了商业计划的可信度。

在回应 NOID 时，申请人提交了一份题为“ 附录：项目商业变更 ”（附录）的文件。该文件描述了看似对原拟议项目作出的若干重大变更，显著缩小了项目范围，包括将项目中的 EB-5 投资者从 40 名减少至 14 名、NCE 无法获得额外的 1000 万美元非 EB-5 股权，以及车队车辆购买量从预计的 200 辆减少至仅 12 辆。申请人主张这些变更系由于 COVID-19 疫情的影响、“ 商业格局的变化 ”以及 SEC 的调查和投诉导致一项重大商业合同被取消。由于附录似乎引入了项目范围及其融资的重大变更，在发回重审时，FOD 在评估商业及初始就业创造预测的可信度时应考虑以下问题。

我们首先注意到，尽管附录所述项目的融资和范围发生了巨大变化，但其中未包含经济影响数据或就业创造预测，以支持为合格员工创造至少 10 个全职就业岗位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。虽然其声称“ 为支持较大车队、技术、设施管理和行政支持所需的司机、维修技师及相关人员创造了大量就业岗位 ”，但未说明在变更后的项目条件下创造的具体就业岗位数量。在发回重审时，FOD 应确定记录中是否包含证据，显示已雇用这些员工或基于经济分析的雇用预测，符合 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i) 的要求。

此外，附录称项目总部位于 ~----------.---..... 纽约，已被放弃并迁至位于 ,,_____._____, 纽约 d !地点）的维护和维修设施。申请人的 NOID 回复包括一份日期为 2023 年 7 月的,_____ 地点转租合同，与 a~-----~ 作为“ 经理/承租人 ”签署，以使用该设施和设备。然而，申请人未表明,___-,-----,-----~ 是否与 NCE、JCE 或 I 项目管理者有关联。在上诉中，申请人声称 I 地点因 2023 年“ 业务困难而转租 ”，但未解释 NCE、JCE 或 I 是否按商业计划中的意图运营该维修设施。在发回重审时，FOD 可酌情要求进一步澄清经理/承租人与 NCE、JCE 或 I 之间是否存在业务关系。

总体而言，记录对 EB-5 投资所声称的 1,079 个就业岗位预测留下了重大不确定性，因为项目未能获得其声称的投资者和投资，且拟议商业计划的实质性部分被降级或取消。然而，由于 FOD 的结论依赖于未决诉讼中的投诉以及审理程序记录中未包含的信息，我们将本事项发回重审，以便 FOD 依据 8 C.F.R. § 204.6(j)(4) 和 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213 审查证据，以确定申请人是否已证明 JCE 将创造不少于 10 个合格员工的需求。

III. 结论

基于上述理由，我们撤销 FOD 的决定。在发回重审时，FOD 可酌情或根据需要发出新的补件请求或 NOID，允许申请人提供与上述问题相关的额外证据，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，然后再发出新决定。FOD 还应识别其在新认定中可能依赖的任何公开来源文件并将其纳入记录。

命令：决定被撤销。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。