DEC062022_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：20419706 日期：2022年12月6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)（2017年），寻求作为投资移民的分类。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中投资所需金额的合格资本、将为美国经济带来利益并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民。

投资移民项目办公室审理主任以申请人未能证明新商业企业[已隐去]（NCE）可能为合格雇员创造至少10个全职职位为由，驳回了申请人的表格 I-526。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(j)(4)(i)（2017年）。具体而言，审理主任认定，申请人未提交一份全面且可信的商业计划，以表明NCE或其全资子公司[已隐去]可能创造所需数量的就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和补充证据，主张其已确立EB-5分类的资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。[1] 经审查，我们将驳回上诉。

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，可被归类为投资移民。NCE可以是商业企业，也可以是“一家控股公司及其全资子公司，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)（定义“商业企业”）。

[1] 如果申请人提交相关、具有证明力且可信的证据，使我们相信该主张“更可能而非不可能”或“很可能”为真，则其已满足优势证据标准。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

寻求EB-5分类的投资者必须表明其投资将为美国经济带来利益并为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。多个各自寻求EB-5分类的投资者可以依赖同一NCE，前提是每位投资者已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均产生至少10个合格雇员的全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。该法规将“ 雇员 ”定义为“ 为新商业企业提供服务或劳动并直接从新商业企业获得工资或其他报酬的个人。 ”8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”）。

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

(A) 由十（10）名合格雇员的相关税务记录、表格 I-9 或其他类似文件的复印件组成的文件材料，前提是该等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，表明由于新商业企业的性质和预计规模，在未来两年内将产生不少于十（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被雇用。 [2]

预期就业创造必须通过提交一份全面商业计划来证明。先例决定 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998) 解释称，“ 法规所设想的全面商业计划应至少包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述 ”，且“ 应解释业务的用工需求，并包含雇用时间表以及所有职位的职位描述。 ”Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213 明确，要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以允许[美国公民及移民服务局（USCIS）]就就业创造潜力得出合理推断。 ”“ 然而，仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。 ”Id. 该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

[2] 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述两年就业创造期自申请裁定后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

II. 分析

根据申请第2页，申请人在NCE中投资了500,000美元[3]。他向审理主任提交了两份商业计划，分别日期为2016年6月和2020年10月。[4] 2016年商业计划第5页表明，NCE打算资助“在[已隐去]地区设立[已隐去]”。2016年商业计划第8页和第9页解释称，NCE“由[已隐去]100%拥有，并正在寻求来自10名外国国民投资者的500万美元投资。”2016年商业计划称，NCE“将把全部EB-5资金贷给[已隐去]，后者将向[已隐去]作出股权出资，以资助[已隐去]的建设。”2016年商业计划第9页重申，“EB-5投资将进入[NCE]；然而，投资将由[已隐去]用于[已隐去]的建设。”2016年商业计划声称，[已隐去]拥有[已隐去]26%的权益，后者“持有酒店开发所在地块的土地租赁权益”。2016年商业计划还表明，NCE“及其全资子公司[已隐去]将管理酒店并提供全部人员配置。”2020年10月的商业计划包含相同信息。

申请人通过其律师在2020年12月一封信函第2页解释称：

[NCE]有两条业务线：(1) 向[已隐去]提供贷款，该贷款将用作建设[已隐去]的部分资金，并通过就该贷款支付的利息获利；以及(2) 为酒店的管理和运营提供人员配置，并根据管理协议就该服务获得报酬。

2020年12月的信函重申：“NCE将通过发放贷款并赚取贷款利息……以及当其以直接雇员为酒店配置人员时根据管理协议赚取的费用来获利。”
记录包括NCE与[已隐去]之间的一份2016年贷款协议，表明NCE将向[已隐去]借出最多500万美元，且[已隐去]“打算使用[贷款]收益……向[已隐去]作出资本出资，该出资将构成开发和翻新酒店所需融资的一部分。”协议第3页指出，[已隐去]“将把该等资本出资用于[酒店]项目的开发、翻新和运营以及一般营运资金需求。”协议第3页进一步规定，该贷款“应按年利率百分之四（4.0%）计息”，该利息“应按季度支付”。在2021年3月的一份声明中，[已隐去]声称NCE“从十（10）名EB-5投资者处筹集了500万美元”，且NCE“向他发放了贷款，而他随后将收益投资于[已隐去]，以资助该项目的持续建设。”

[3] 2022年3月15日，拜登总统签署了《EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出了重大修订，包括指定目标就业区和最低投资金额。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。在本案中，申请人表示，在提交申请时，NCE位于目标就业区，且所需金额的合格资本已从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2017年）。

[4] 在上诉中，申请人提交了第三份商业计划，日期为2021年9月。

记录中还包括一份2016年10月的《酒店管理协议》，由_____与_____签订，其中注明_____“ 负责指导、监督、管理和运营该酒店 ”。该协议第11页表明，_____将以“ 管理费 ”获得报酬，该管理费由“ 基本管理费 ”和“ 激励管理费 ”组成。该协议第5页规定，_____“ 应……以_____名义开立并运营酒店银行账户 ”，并且“ 从酒店运营中收到的一切款项以及_____因[该]酒店运营而支付的一切项目均应通过[该]银行账户流转 ”。虽然该协议第4页表明“ [所]有酒店人员均应为_____的雇员 ”，但第3页同时规定，“ 支付给为运营酒店而雇用的人员或为其支付的工资、薪金……及其他必要雇员费用 ”被视为_____运营费用的一部分。该协议第10页规定，在_____开始其酒店运营之前，_____“ 应在酒店账户中维持（‘ 运营资金 ’）现金，其金额足以适当运营该酒店 ”。2016年《酒店管理协议》附件A注明，_____必须维持“ 100,000美元的最低运营资金余额 ”。

根据2016年商业计划第16页，_____“ 将创造至少107个新的全职工作岗位，为酒店配备人员 ”，其中包括“ 前台 ”、“ 客房服务 ”、“ 维护 ”、“ 餐饮 ”、“ 饮品 ”和“ 宴会 ”等部门的职位。2016年商业计划第25页声称，“ 管理团队将在酒店开业前3个月聘用，其余员工将在酒店运营前1个月聘用 ”。2020年10月的商业计划提供类似信息，只是其在第16、25和36页声称_____将创造108个全职职位。

A. 就业创造

申请人并未主张，记录也未证明，新商业企业或其全资子公司已经创造了任何就业岗位。因此，为满足就业创造要求，申请人必须提交一份全面且可信的商业计划，表明新商业企业和/或其全资子公司很可能使用其500,000美元汇款，在未来两年内为合格雇员创造至少10个全职职位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。记录不足以证明申请人已满足这些要求。

正如审理主任在决定中所论述的，即使假定申请人可以依据2016年和2020年商业计划中讨论的预期职位作为新商业企业或_____创造就业的证据，他也未能充分证明该就业预测可信，或商业计划及随附文件足够详细，使USCIS能够就就业创造潜力得出合理推论。见Matter of Ho, 22

5 根据2016年_____有限责任公司协议第2条，“ _____的业务和事务应由管理人或在管理人指导下管理[管理人为_____（与_____公司有关联）以及_____共同行事]。 ”_____第1

I&N Dec. at 213。2016年和2020年商业计划均声称，_____公司报告表明该酒店将创造107或108个全职工作岗位。在2016年6月的一封信中，_____公司人力资源副总裁表示，“ 该酒店处于高利润市场，入住率强劲 ”，因此必须在各部门配备107名全职员工。在2021年3月的一封信中，_____公司高级副总裁声称其公司“ 目前管理三家全方位服务酒店 ”，并且他“ 预计员工人数为111 ”用于_____。他还声称：“ _____提供的指导……研究表明，对于一家与_____设施和客房数量相似的酒店，员工比例为0.625:1。 ”
然而，正如审理主任在决定中指出的，来自_____公司的信件和商业计划不足以支持该酒店很可能需要107或108名全职员工的主张。审理主任指出，记录未包括所引用的_____研究或其他佐证证据，以证实_____公司、商业计划或申请人提出的就业预测数字。审理主任进一步指出，记录缺乏“ [_____公司2021年3月信中提到的]三家酒店的资产负债表或工资单，以佐证有关就业的主张 ”。此外，据称需要配备人员的_____部门以及各部门据称所需员工人数，在_____公司2016年6月和2021年3月的信件之间发生了变化。正如审理主任在决定中所解释的，“ 商业计划或支持文件中没有足够细节来核实该酒店的人员配置预测是否合理 ”。在没有关于酒店人员配置需求的额外佐证文件以及支持据称人员配置需求变化的证据的情况下，预期就业创造数字构成“ [纯]结论性主张 ”，这些主张“ 不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的推测更可靠 ”。见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

此外，虽然2016年和2020年商业计划均声称申请人向新商业企业汇款的500,000美元将导致新商业企业或其全资子公司创造就业，但记录中的证据不支持这一主张。根据记录中的文件，包括2016年和2020年商业计划、2016年贷款协议以及_____2021年3月的声明，新商业企业从申请人及其他九名寻求EB-5分类的外国国民处收到5百万美元。新商业企业随后将该5百万美元贷给_____，以投资于_____，据称其将该款项用于_____的开发和建设。这些文件表明，如果且当_____为该酒店雇用员工时，新商业企业或_____均不会有来自这10名外国国民投资者的任何资金。换言之，新商业企业及其全资子公司均不会使用外国国民投资的5百万美元来支付2016年和2020年商业计划中讨论的107或108名预期员工的工资、薪金或其他报酬。此外，记录缺乏财务文件，以确认新商业企业或_____很可能有财务手段支付他们。在没有额外佐证证据的情况下，申请人未能充分证明商业计划，特别是

就有关新商业企业或其全资子公司就业创造潜力的主张而言，是可信的。6 见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

在上诉中，申请人提交了另一份日期为2021年9月的商业计划，以及他声称与酒店就业创造预测有关的额外文件。我们不会考虑这些额外证据，因为审理主任已发出两份拒绝意向通知（NOID），每份均通知申请人记录不足以证明其满足就业创造要求。由于申请人在审理主任面前有多次机会就该问题补充记录，我们不会在上诉中首次考虑其本应向审理主任提交的证据。见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

基于我们上文讨论的理由，我们认定申请人未能充分证明其向新商业企业汇款的500,000美元很可能导致新商业企业或其全资子公司_____直接为合格雇员创造至少10个全职工作岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)。具体而言，他未提交一份可信且全面的商业计划，表明新商业企业或其全资子公司很可能在未来两年内为合格雇员创造所需数量的全职职位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

B. 处于风险中的资本

作为一项单独且独立的驳回理由，申请人未能证明其投资资本已为产生回报的目的而置于风险之中。如审理主任决定第9页所述，申请人未提交充分证据表明“ [其500000美元]投资如何直接负责创造就业。 ”Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998) 明确规定，为满足证明投资资本已为产生回报的目的而置于风险之中的举证责任，申请人必须“ 将[EB-5]资金全额提供给与创造该申请所依据的就业最为密切相关的企业。 ”
在本案中，申请人声称其500000美元从NCE流向ItoI，据称该实体使用该资金开发并建设I。记录未显示，申请人亦未主张，其500000美元曾被汇至其声称将雇用107或108名全职雇员以满足创造就业要求的企业。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。因此，申请人未能证明其EB-5资金全额已提供给与创造该申请所依据的所谓就业最为密切相关的企业。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(j)(4); 见

6 根据申请人的主张，看来至多I已使用或将使用其资金创造与酒店开发和建设相关的就业，而这些就业并非由NCE或其全资子公司直接创造。因此，开发和建设就业属于间接就业，不满足本案的就业创造要求。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”和“ 全职就业 ”）、(j)(4)(iii)、(m)。

另参见6 USCIS Policy Manual G.2(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。7

III. 结论

申请人未提交全面且可信的商业计划，显示由于NCE的性质和预计规模，NCE或其全资子公司可能在未来两年内为合格雇员创造至少10个全职职位。参见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(i)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。此外，其未充分证明其所谓EB-5资金的全额已提供给最直接负责该申请所依据之就业创造的企业。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。因此，申请人未以优势证据标准证明其符合移民投资者类别的资格。

裁定：上诉被驳回。

7 鉴于我们已讨论申请人未能满足就业创造和资本风险要求，我们无需考虑审理主任提出的额外关切，即项目在I作为NCE多数股东及I所有者、正在经历离婚诉讼期间的可存续性。我们改为将此项及其他资格问题留待未来必要时考虑。