DEC072022_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：20421694 日期：2022年12月7日

对移民投资者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中投资所需金额合格资本的非公民。

移民投资者项目办公室主管以申请人未能证明该新商业企业（NCE）将可能为每位寻求EB-5分类的投资者至少创造10个全职合格雇员职位为由，驳回了申请人的《外国企业家移民申请》（表格I-526）。见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(j)(4)(i)（2017年）。具体而言，主管认定申请人未提交全面且可信的商业计划，以证明该NCE或其全资子公司I I将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)。本案现处于上诉阶段。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，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。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)。[2] 经重新审查，我们将驳回上诉。

[1] 2022年3月15日，约瑟夫·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）。由于申请人已于2017年4月提交其申请，当时存在的相关法律管辖本上诉裁决。

[2] 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“可能”为真，则其已满足优势证据标准。Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

一、法律

非公民如在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。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，但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”）。

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)。多个各自寻求EB-5分类的投资者可依赖同一NCE，但前提是每位投资者均已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均导致至少创造10个全职合格雇员职位。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)规定，为证明就业创造，申请人必须提交：

(A) 由相关税务记录、表格I-9[就业资格验证]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，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受雇。3

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, 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至少应包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述”，且“应解释企业的用工需求，并包含招聘时间表以及所有职位的职位描述。”Matter of Ho, 22 I&N Dec. 第213页指明，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论。”“然而，仅凭结论性主张不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。”同上。该决定总结道：“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。

3 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。参见USCIS政策手册G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

二、分析

根据申请第2页，申请人向NCE投资了$500,0004。他向审理主任提交了两份商业计划书，日期分别为2016年6月和2020年10月。5 2016年商业计划书第5页表明，NCE拟资助“ 设立一个I
2016年商业计划书第8页和第9页解释称，NCE“ 在该地区拥有 ”
100%股权，由 持有，并正在寻求来自10名非公民投资者的$5 million投资。2016年商业计划书称，NCE“ 将把全部EB-5资金贷给I，后者将
向 作出股权出资，以资助
的建设。2016年商业计划书第9页重申，“ EB-5
投资将进入[NCE]；但该投资将由I
I [，]用于建设该l ”。2016年商业计划书
称， 拥有 26%的股权，后者“ 持有
该酒店开发所在地块的土地租赁权益 ”。2016年商业计划书还表明，
NCE“ 及其全资子公司 I[，]将管理该酒店
并提供全部人员配置。 ”2020年10月商业计划书包含相同信息。

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I 提供贷款，该贷款将用作建设I 的部分资金，并通过就该贷款支付的利息赚取利润；以及(2) 为该酒店的管理和运营提供人员配置，并依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该酒店配置人员时依据管理协议赚取的费用来获利。 ”
记录中包含NCE与I 于2016年签订的一份贷款协议，表明NCE将向I 提供最高500万美元的贷款，且I“ 打算使用[贷款]收益……向I 作出资本出资，该出资将构成开发和翻新该酒店所需融资的一部分。 ”该协议第3页指出，I“ 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。 ”该协议第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，I 声称NCE“ 从十（10）名EB-5投资者处筹集了500万美元 ”，且NCE“ 向他提供了贷款，而他随后将收益投资于I 以资助该项目的持续建设。 ”

4 在本案中，申请人表明，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）。
5 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，协议双方为！I
_____与_____，其中注明l将“指导、监督、管理和运营该酒店。”6协议第11页表明
将获得“管理费”作为报酬，该管理费由“基本
管理费”和“激励管理费”组成。协议第5页规定I
“应开立并运营酒店的银行账户……以II
名义”，并且“从酒店运营中收到的一切款项以及由_____因酒店运营而支付的一切款项
均应通过该银行账户流转。”虽然协议第4页表明“所有酒店人员
均应为 的雇员”，但 协议第3页亦载明“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I运营费用的一部分。协议第10页规定，在I开始运营酒店之前
，
Il“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年酒店管理协议的附件A注明
II必须维持“最低运营资金余额
100,000美元。”

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以配备酒店人员”，其中包括“前台”、
“客房服务”、“维护”、“餐饮”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月商业计划
提供类似信息，只是其在第16、25和36页声称I
将创造108个全职职位。

A. 就业创造

申请人并未主张，且记录亦未表明，新商业企业（NCE）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NCE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。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；
Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。记录不足以表明申请人已
满足这些要求。

正如审理主任决定中所述，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NCE或lI
就业创造的证据，其亦未充分表明该就业预测
可信，或该商业计划及随附文件足够详尽，
使USCIS能够就就业创造潜力得出合理推论。参见 Matter of Ho,

6 根据 2016年有限责任公司协议第2页，“
的业务和事务应由经理们指导或在其指导下管理[经理们为I
（与 公司有关联），以及l 共同行事。”在一份2021年9月的
信函中， 的高级副总裁表示，2021年1月II

I 将其名称变更为

4

22 I&N Dec. at 213。2016年和2020年商业计划均声称，I!公司
报告”表明该酒店将创造107或108个全职工作岗位。在一份2016年6月的信函中，l公司的
人力资源副总裁称，“该酒店处于高知名度市场，
入住率强劲”，因此必须在各部门配备107名全职员工。在一份2021年3月的信函中，l公司
的高级副总裁称，其公司“目前管理三家全方位服务酒店”，并且其“预计
员工人数为111”用于I其还声称：“由……提供的指引
I I研究，对于一家设施和房间数与__类似的酒店，
员工比例为0.625:1。”
然而，正如审理主任决定中所述，来自I!公司和商业计划的信函
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，记录未包含所提及的“
研究”或其他佐证证据，以证实由l!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“[I公司2021年3月信函中提及的三家酒店]的资产负债表或工资单，以佐证
关于就业的主张。”此外，I
I I'据称需要配备人员的部门以及所称各
部门所需员工人数在__公司2016年6月和
2021年3月信函之间发生了变化。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以核实该酒店的
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，
以及支持所称人员配置需求变化的证据的情况下，预期的就业创造
数字构成“[仅]结论性主张”，其“不能使[USCIS]确定
就业创造预测是否比充满希望的推测更为可靠。”参见 Matter of Ho, 22
I&N Dec. at 213。

此外，尽管2016年和2020年商业计划均声称申请人向NCE的500,000美元
汇款将导致NCE或其全资子公司创造就业，但
记录中的证据并不支持该主张。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l 2021年3月
声明，NCE从申请人及其他九名寻求
EB-5分类的非公民处收到5百万美元。NCE随后将该5百万美元贷给l I以投资于J
I I，据称其将该款项用于
I I的开发和建设。这些文件表明，如果且当l I
为该酒店雇用员工时，NCE和l I均不会有来自
该10名非公民投资者的任何资金。换言之，NCE及其全资子公司
均不会使用非公民投资的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NCE或l I
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，申请人未充分表明商业计划，特别是关于

关于NCE或其全资子公司就业创造潜力的主张，是可信的。7 参见
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，以及其声称
与酒店就业创造预测有关的额外文件。我们不会考虑
该额外证据，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就该问题有多次机会补充记录，
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。参见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

基于我们上述讨论的理由，我们认定申请人未充分
表明其向NCE的500,000美元汇款很可能导致NCE或其全资
子公司！I 直接为合格
雇员创造至少10个全职工作岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)。具体而言，其未提交可信且
全面的商业计划，表明NCE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。
参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另参见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

B. 合格投资

作为一项单独且独立的驳回理由，申请人未能证明其向NCE（新商业企业）的汇款构成合格投资。正如审理主任决定第9页所述，申请人未提交充分证据证明“ 其[500,000美元]投资如何直接负责创造就业岗位 ”。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998) 明确规定，“ [EB-5]资金的全额必须提供给最直接负责创造该申请所依据之就业岗位的企业 ”。在本案中，申请人声称其500,000美元从NCE流向[已隐去]，据称该方使用该资金开发和建设[已隐去]。记录未显示、申请人也未主张其500,000美元曾被汇至[已隐去]，即其声称将雇用107或108名全职员工以满足创造就业要求的该企业。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。因此，申请人未能证明其EB-5资金的全额已提供给最直接负责创造该申请所依据之所谓就业岗位的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)；另参见 6 USCIS Policy Manual G.2(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。8

7 根据申请人的主张，看来[已隐去]至多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岗位，而这些岗位并非由NCE或其全资子公司直接创造。因此，开发和建设岗位属于间接岗位，不满足本案中的创造就业要求。参见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”和“ 全职就业 ”）、(i)(4)(iii)、(m)。
8 鉴于我们已讨论申请人未能满足创造就业和合格投资要求，我们无需考虑审理主任关于项目可行性的额外关切，即[已隐去]多数[已隐去]

III. 结论

申请人未提交全面或可信的商业计划，以表明鉴于NCE的性质和预计规模，其或其全资子公司在未来两年内将可能为每名寻求EB-5分类的非公民投资者雇用至少10名合格全职员工。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(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[已隐去]，即最直接负责创造该申请所依据之就业岗位的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。因此，申请人未能以优势证据标准证明其符合移民投资者分类的资格。

裁定：上诉被驳回。

NCE的所有者以及[已隐去]的所有者正在办理离婚程序。我们改为将此问题及其他资格问题留待日后在必要时考虑。