DEC082025_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：38739504 日期：2025年12月8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)（2018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美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本、该企业将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职岗位的非公民。

实地行动局（FOD）否决了该申请，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商业实体之风险中；以及2）申请人的投资将为合格雇员创造至少10个全职岗位。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，撤销该决定并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外国人如在新商业企业（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)的规定要求，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，以产生所投入资本之回报。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，EB-5资金的全部金额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商业实体。

[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计划作出了重大修订，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）。由于申请人于2022年3月11日提交申请，当时存在的相关法律管辖本上诉裁决。

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个全职岗位。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个全职岗位。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，全职岗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 Policy Manual, G.2(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，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，将产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括未来两年内的大致日期以及该等雇员将受雇的时间。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，商业计划要“ 全面 ”，“ 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，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定创造就业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2022年3月8日向_____（新商业企业（NCE））投资了300,000美元。在与该新商业企业（NCE）签署协议后，其承诺投资并随后于2022年6月27日追加投资250,000美元。日期为2021年7月的初始商业计划解释称，该新商业企业（NCE）将购买并运营50辆电动汽车，用作“ 在[已隐去]县及其他周边地区 ”的租赁车辆。该计划还表明，该新商业企业（NCE）将购置特斯拉超级充电桩，设立碰撞与玻璃维修中心用于汽车维修，与[已隐去]等运输网络公司建立合作关系，并开发两个移动

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 Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

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，该计划还包括有关该新商业企业（NCE）公司结构及其管理团队的信息，显示该新商业企业（NCE）的运营将由_____（其拥有该新商业企业（NCE）90%的股份）和[已隐去]该新商业企业（NCE）的执行主席管理，后者同时也是_____的执行主席。

在上诉中，申请人主张实地行动局（FOD）的决定武断且反复无常，因其依赖与项目无关的未经证实证据，且实地行动局（FOD）在未理解正常商业和行业惯例的情况下，基于对项目地点和运营的“ 误解和混淆 ”作出决定。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申请人提交的证据，并过度依赖审理记录之外的证据。因此，本办公室将把本事项发回重审，以作出与下文讨论一致的新决定。

A. 资本风险

实地行动局（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，实地行动局（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（NCE）相关或 surrounding 的各类行为人的公开诉讼和法律行动否决了申请，而未处理其与新商业企业（NCE）的关系及与资本风险问题的相关性。3 在否决中，实地行动局（FOD）列出了一系列未决诉讼，但未将其纳入记录，并推测存在“ 关于商业活动合法性的担忧迹象 ”。

依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于向申请人披露的审理记录中所含信息 ”。为确保对本办公室面前程序的公平和完整考量，审理记录必须包含所考量全部证据的副本。实地行动局（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实地行动局（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，实地行动局（FOD）的否决意向通知（NOID）未充分指明具体的贬损信息，且记录中缺少实地行动局（FOD）可能审查过的任何开源材料的副本。因此，申请人没有实质机会回应贬损信息。

此外，实地行动局（FOD）讨论了[已隐去]前司机提起的集体诉讼以及[已隐去]和_____提起的投诉，以及[已隐去]和联邦调查局针对记录律师[已隐去]提起的投诉，指控欺诈及其他非法活动，如挪用新商业企业（NCE）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。在上诉中，申请人提交了被告要求驳回这些投诉的动议，并主张投诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。本办公室确认，对逮捕报告、刑事投诉和指控

3 这些法律行动即涉及记录律师、该新商业企业（NCE）的执行主席以及可能与新商业企业（NCE）有关或无关的各类企业。

未导致定罪的记录。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（欺诈侦查与国家安全办公室）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，其未给予我们进行有意义的上诉审查的机会。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，以使答复人获得有意义的机会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(i)(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，申请人是否将其资金提供给了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投入NCE，则发出补件通知（request for evidence）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

作为另一项替代性驳回理由，FOD认定申请人未满足 8 C.F.R. § 204.6(g)(1) 和 (i)(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“ .gov [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。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；参见 Matter of Gibson, 16 I&N Dec. at 59。

在上诉中，申请人再次主张该项目已取得进展，但因COVID-19以及各地建筑许可申请积压而遭遇延误，并提交了施工现场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。

我们认定，FOD未充分通知申请人在驳回申请时所考虑的贬损性信息。如果一项决定将对申请人不利，且该决定基于USCIS所考虑而申请人并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，并给予其反驳该信息及提交有利于己方材料的机会。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，包括审查在上诉中提交的补充

4 FOD称案卷中的银行对账单“ 未显示投资款留存于NCE及其就业创造活动中 ”。我们还注意到，就为创造商业和就业目的而向NCE投入投资资金的流向存在一些差异。申请人的550,000美元存款似乎分批进入NCE的[已隐去]账户，并于2022年8月完成。

证据、必要时发出新的补件通知，以及作出新的决定。

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。原2021年商业计划声称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投资提供的1000万美元和项目开发商股权的额外200万美元出资。然而，更新的2025年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，原商业计划包含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，仅提供了许可证获取时间表，原定于2024年完成，现定于2025年4月。FOD应考虑这些方面以及此前在驳回决定中认定的其他问题，以判断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。在发回重审后，FOD可发出新的补件通知或拒绝意向通知，给予申请人机会就上述问题提供补充证据，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，然后再作出新的决定。

命令：本决定被撤销。本事项发回重审，以按照上述分析作出新的决定。