DEC102018_04B7203 · I-526 · 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

案由 N-L- 日期：2018年12月10日

对移民投资者计划办公室决定的上诉

申请：表格 I-526，外国企业家移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（下称《法》）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)寻求作为移民投资者的EB-5分类。该第五优先分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、该企业将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民。

移民投资者计划办公室审理主任于2017年4月首次发出拒绝意向通知（NOID）。1 随后，她以申请人未证明其投资将产生所需就业创造、且申请人的资金系合法来源为由，拒绝了本申请。

在上诉中，申请人提供了补充证据和一份书面论证意见。他主张记录已证明其具备所寻求之利益的资格，且审理主任拒绝该申请存在错误。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

一、法律

外国国民若向新商业企业（NCE）投入规定金额的合格资本，可依据该法第203(b)(5)(A)条被归类为移民投资者。新商业企业可以是任何从事营利活动的合法企业。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IO个全职工作岗位。8 C.F.R. § 204.60）。移民投资者可以将所需资金直接投资于新商业企业，也可以通过区域中心投资，2 如本案申请人所做的那样。区域中心向美国公民及移民服务局（USCIS）申请指定。

1 审理主任发出该NOID的理由是：申请人未证明 1) 全部资本金额已置于对就业创造负主要责任的实体；2) NCE主要在目标就业区（TEA）开展业务；3) 就业创造将足以证明资格；以及 4) 所投资资本来源于合法来源。

2 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“ 包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”见 8 C.F.R. § 204.6(e)。

。

案由 N-L-

经指定的区域中心识别并与NCE合作，而NCE又关联于特定投资项目，该投资项目由NCE直接承担，或由一个或多个称为“就业创造实体”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为直接或间接创造就业的合格项目汇集移民（及其他）投资者资金。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。

二、分析

申请人基于对NCE 的投资500,000美元提交了本申请。如商业计划所述，NCE将汇集来自250名外国国民投资者的最多125,000,000美元EB-5资本。这些资金将提供给就业创造企业（JCE），用于在加利福尼亚州 建设、开发和运营一座200 MW风力涡轮机农场。

A. 就业创造

为证明EB-5分类的资格，申请人必须证明其投资已为合格雇员创造或将会创造至少10个全职职位。见 8 C.F.R. § 204.6(i)。该法规规定，为证明就业创造，申请人必须提交：

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，如果此类雇员已在新商业企业设立后受雇；或

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，以及此类雇员将于何时受雇。

8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)。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。”Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。Ho总结道，“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。该法规进一步规定，如果申请人通过USCIS指定的区域中心进行投资，则其必须提交：

……[E]证据表明该投资将直接或间接通过因[EB-5]计划而产生的出口增加所生成的收入，为不少于10人创造全职职位。此类证据可通过合理方法予以证明……。

8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(iii)；另见 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。

在本案中，申请人未提交一份全面且可信的商业计划，证明NCE将更可能而非不可能为每名寻求EB-5分类的外国国民投资者创造至少10个全职职位。见 8 C.F.R. § 204.6(g)（申请人必须证明“每项个人投资结果为合格雇员创造至少十个全职职位”）。

。

案由 N-L-

审理主任指出了商业计划中的若干缺陷，包括就业创造的及时性、缺乏必要许可和执照，以及未能证明获得完成项目所需的资金。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定所需职位不会在两到三年内创造。她称审理主任“ 认定，由于I-526表格提交与裁决之间已过去三年，且项目进展存在延迟，NCE将没有时间在2-3年的法定框架内满足就业创造要求。 ”

我们认为申请人错误陈述了审理主任的决定，该决定指出项目初始阶段耗时约三年完成，而非预计的三个半月。审理主任还指出，记录缺乏证据表明NCE已获得必要许可和执照，且商业计划的附录预计施工要到2019年末才开始。这些因素使审理主任认定申请人未证明就业创造将在合理时间范围内发生。申请人未在上诉中提交证据以推翻审理主任的认定。

其次，申请人主张审理主任不当依据申请提交后产生的事实作出决定。她称“ 存在一项确立已久的裁决原则，即USCIS不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”，并援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)。我们认为申请人误解了Bardouille，并认为该案在此不适用。该案涉及家庭移民申请，其中所需的家庭关系直到申请提交后才确立，导致移民上诉委员会认定该申请不能获批，因为资格必须在提交时确立。同上，第116页。因此，该案裁定申请人不得基于提交后产生的事实确立资格；它并不阻止USCIS考虑该信息。此外，我们注意到法规要求申请或申请人必须从提交之时起至裁决期间保持资格，这要求USCIS考虑提交后出现的问题。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，我们认为审理主任依据申请提交后发展的信息是适当的。

为证明商业计划符合 Matter of Ho，申请人提交了新证据，包括起草商业计划的律所出具的一份备忘录和三份合同。尽管申请人将其描述为“ 专家意见函 ”，该备忘录本身称“ 本备忘录的目的是解释 在根据行业标准以专业和胜任方式履行其尽职义务方面所执行的工作。 ”虽然未具名的作者描述了该律所的行动并重申其认为商业计划合规，该函件并未回应审理主任拒绝决定中认定的任何关切。

申请人提交这些合同作为项目正在推进的证据。第一份文件是JCE与 ———————之间关于设计的函件协议

，，

。

案由 N-L-

工程、设计以及将项目接入电网所需的采购。该函件未签署，因此证明价值甚微；充其量表明项目所需工作仍处于早期开发阶段。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张另外两份文件涉及一家名为 的公司。她称其已提交一份与 签订的开发服务协议，该协议表明他们承诺为该项目提供10.5百万美元的资金。她还表示，与 签订的一份购买协议表明他们将提供资金以完成全部施工并购买设备。然而，这些文件并不支持申请人的主张。该开发服务协议系 JCE与 之间签订，似乎涉及JCE协助开发 ，而非商业计划中所述的 。同样，该购买协议系 与 之间签订，JCE一方仅作为赔偿保证人。与申请人所称该文件证明项目获得资金的主张相反，该购买协议讨论的是另外两个实体之间价值5百万美元的资产出售。上诉时提交的证据不支持申请人的主张，且不足以克服严重损害商业计划可信度的重大问题。

商业计划中所述的活动及由此产生的就业创造，均以在相关时间表内成功完成风电场建设为前提。在申请人于2015年首次提交的2015年商业计划中，项目开发原定于2014年第一季度开始，施工于2016年第一季度开始，运营随后于2016年第三季度开始。然而，该商业计划的2017年增编显示施工时间表发生了重大修改，施工定于2019年第四季度开始，运营预计于2020年第四季度开始。该增编将施工开始的这一延迟归因于“ 施工前项目范围界定和土地租赁活动阶段出现了未预见的场地可行性、监管和许可要求，而这些阶段原预计分别需要3.5个月和六个月。 ”2017年增编进一步指出，“ 与 的正式许可提交程序也出现了延迟。 ”其中称“ 开发商尚未取得项目设备的很大一部分，因此开发团队决定不在2016年提交施工许可申请，而是随着项目自那时以来的进展再行提交。 ”虽然增编指出初步调查和研究已经完成，且记录佐证了这一点，但重大延迟使时间表其余部分及预计完成日期的可信度受到质疑。

此外，经济分析中提供的就业创造预测假定项目能够完成，但申请人并未证明NCE将有足够资金完成该项目。根据商业计划，项目成本为416,200,000美元，将由100,000,000美元移民投资者资本、25,000,000美元开发商股权和291,200,000美元合资资本提供资金。USCIS记录显示，该项目迄今已吸引十名投资者，而完成项目需要200名。商业计划和补充材料均未

。

Matter of N-L-

证明如果EB-5资本出现短缺，NCE将如何能够在拟议时间表内完成项目。此外，记录缺乏证据证明占项目资金近70%的合资资本已经获得，例如合资协议或其他材料。

在上诉中，如上所述，申请人提交了一份开发服务协议和一份购买协议，她主张这些文件证明 将为项目提供新的资金。然而，如上所述，这些文件并不支持该主张。因此，记录并未证明该项目更有可能获得商业计划所设想的完成项目所需的资金。由于申请人主张的就业创造大部分由风电场建设的完成所驱动，这使就业创造估算的可信度受到质疑。因此，申请人未能证明其对NCE的投资将产生足够数量的就业岗位，从而能够按照8 C.F.R. § 204.6(g)的要求向移民投资者分配十个就业岗位。

B. 资金来源

申请人的投资资本不得直接或间接来源于非法手段。8 C.F.R. § 204.6(e)。为证明资金的合法来源，投资者必须提交例如外国商业和税务记录或证明任何其他资金来源的文件。8 C.F.R. § 204.6(j)(3)。仅佐证资金存入的银行函件或对账单本身并不充分。Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。记录必须将资金路径追溯至合法来源。3 Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Izummi, 22 I&N Dec. at 195。如果这些记录无法获得，申请人还必须证明其无法获得。见8 C.F.R. § 103.2(b)(2)(ii)。

申请人声称其投资来源于其父亲的赠与，该赠与来自其父亲累积的就业收入。记录中包含其父亲的收入证明和税务证明。然而，如审理主任所指出的，记录并未证明其父亲保留了足以作出该赠与的收入的金额。例如，记录缺乏银行记录或其他证据等证明资金随时间累积的文件。此外，审理主任指出，申请人未记录资金从其父亲经其本人转移至NCE托管账户的路径。

在上诉中，申请人未提交新证据以克服 underlying 决定中所指出的问题。相反，她主张审理主任适用了更高的证据标准而存在错误，并认为所提交的文件，包括其父亲的护照以及记录该赠与的汇款协议，证明了申请人

3 这些要求确认所使用的资金并非来源可疑。见Spencer Enterprises, Inc. v. United States, 229 F. Supp. 2d 1025, 1040 (E.D. Cal. 2001)（认定申请人未能证明其资金的合法来源，因为她未指明其全部就业的性质或提交五年的纳税申报表），aff'd, 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)。

转移至NCE的资金来源合法。然而，如审理主任所指出的，记录中的证据并未记录资金从其来源到NCE的路径。因此，申请人未能按要求证明其投资中所使用资金的全部路径。见Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

III. 结论

申请人未满足就业创造要求，也未证明其投资中所使用资金的合法来源。因此，她未能证明其符合该分类的资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of N-L-, ID# 1779709 (AAO Dec. 10, 2018)