DEC152025_02K1610 · I-956F · 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：40322945 日期：2025年12月15日

对实地行动局决定的上诉

表格I-956F，商业企业投资批准申请

1992年，国会设立了EB-5区域中心计划，旨在通过外国投资于与美国公民及移民服务局（USCIS）指定区域中心相关联的商业企业，促进美国的经济增长。见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》（“《拨款法》”）第610条，Pub. L. No. 102-395, 106 Stat. 1828, 1874（2022年废止）。2022年3月，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）废止了《拨款法》，并将经过实质性改革的EB-5区域中心计划编纂于《移民与国籍法》（“《法》”）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。

USCIS于2011年根据现已废止的《拨款法》指定上诉人参与EB-5区域中心计划。上诉人随后提交了表格I-956申请，以证明其符合RIA改革后的计划要求，USCIS于2023年9月批准该申请作为对指定的修订。2022年11月，上诉人提交了表格I-956F申请，请求批准对Community Care Funding II LP这一新商业企业（NCE）的投资。见《法》第203(b)(5)(F)(i)条。

实地行动局（FOD）驳回了表格I-956F，认定上诉人未提供《法》第203(b)(5)(F)(i)(II)条所要求的“关于预计就业创造的可靠经济分析”。具体而言，FOD认定所提交的经济分析未能证明NCE将创造足够的全职岗位，以满足所有潜在移民投资者在EB-5就业创造要求方面的需要。上诉人及时对该驳回提出上诉，主张FOD的裁定包含错误的事实和法律结论。1

上诉人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回FOD的决定，并将本事项发回重审，以按照以下分析进一步审查并作出新决定。

1 见《法》第203(b)(5)(P)(i)(II)条（讨论对“任何裁定”的行政上诉审查，包括对根据《法》第203(b)(5)(F)条“提交的商业计划批准申请”的裁定）。

一、法律

EB-5分类使符合条件的移民可获得移民签证，以便其进入美国从事NCE，该外国人已在该NCE中投入所需金额的资本，且该NCE将通过为至少10名符合条件的雇员创造全职就业而惠及美国经济。《法》第203(b)(5)(A)(i)-(ii)条。区域中心计划允许移民投资者将其投资与其他投资者在已界定的投资机会中汇集。见《法》第203(b)(5)(E)条。与区域中心相关联的NCE必须创造足够数量的新全职岗位，以满足EB-5计划对NCE中所有移民投资者的就业创造要求。

《法》第203(b)(5)(F)(i)条，标题为“商业企业投资批准申请”，相关部分规定：

区域中心应就每一项特定的投资要约，通过相关联的新商业企业向国土安全部部长提交申请，且须在任何外国人因投资该要约而根据本款提交分类申请之前提交。该申请应包括——

(I) 针对特定资本投资项目的全面商业计划；

(II) 关于预计就业创造的可靠经济分析，该分析须基于在经济和统计上有效且透明的方法……

为证明符合《法》第203(b)(5)(A)(ii)条规定的EB-5计划就业创造要求，支持区域中心项目申请的经济分析可包括：(1) 估计直接创造的就业；以及(2) 估计通过资本支出、因出口增加而产生的收入、区域生产力提高、就业创造以及该计划带来的国内资本投资增加而直接或间接创造的就业。《法》第203(b)(5)(E)(v)(I)(aa)和(bb)条；一般见6 USCIS Policy Manual G.5(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果此类估计创造的就业数量已由在经济和统计上有效的方法确定，且此类就业并非已被迁移的现有就业，USCIS可考虑将在经济和统计上有效的经济方法用于将就业归于占用由资本投资创建或改良的商业房地产的潜在租户。见《法》第203(b)(5)(E)(v)(II)(aa)条；一般见6 USCIS Policy Manual, 前引, G.2(D)(6)和G.5(4)（就租户占用方法对2022年5月14日或之后提交的区域中心申请的适用性提供指导）。

二、分析

FOD提出的唯一问题是，上诉人是否证明其资本投资项目将更可能而非不可能创造足够的新全职岗位，以满足EB-5计划对NCE中所有移民投资者的就业创造要求。基于下述理由，我们将撤回FOD的决定，因其基于错误的法律结论。然而，由于记录中存在FOD未提出的其他缺陷，我们将本事项发回重审，以进一步审查并作出新决定。

A. 基于租户占用方法的经济分析

上诉人于2022年11月提交了I-956F表格申请，附带的 supporting evidence 包括一份未注明日期的商业计划、一份2022年8月编制的经济影响分析，以及该法第203(b)(5)(F)(i)条要求的其他项目文件。这些文件表明，NCE计划从六名外国投资者处筹集最多4.8百万美元，用于借贷给创造就业实体（JCE），以偿还同等金额的过桥贷款。JCE将使用该资金翻新位于加利福尼亚州的一处已购空置建筑，并将翻新后的建筑出租给[已隐去]（承租人），用于运营一家拥有55张床位的精神病医疗护理机构。

2022年8月的经济影响分析使用RIMS II作为其预测就业创造的经济方法，估计该项目将创造总计231.1个直接和间接就业。该数字包括因JCE硬建筑成本（NAICS行业代码2362，非住宅建筑施工）产生的调整后总计2 38.5个就业，以及因租户运营收入（NAICS行业代码6222，精神病与药物滥用医院）产生的192.6个总就业。

FOD随后发出了证据请求（RFE），之后又发出了驳回意向通知（NOID）。在这两份通知中，FOD告知上诉人，由于JCE不打算运营精神卫生保健设施，且与其潜在租户没有书面的“ 直接关系 ”，其不能将租户的运营收入用作预测就业创造的经济投入。3 因此，FOD认定所提交的经济分析并非基于可靠投入，因而“ 在统计上无效 ”。

上诉人在对RFE和NOID的答复中均强调，《法》第203(b)(5)(E)(v)(II)(aa)条明确规定，USCIS可考虑将就业归于占用由资本投资改良的商业房地产的潜在租户的有效经济方法，只要该就业并非已被迁移的现有就业。其主张，FOD施加JCE与租户须有“ 直接关系 ”的要求并无法律依据。

针对NOID，上诉人提供了2024年7月的商业计划、2024年7月的经济影响分析，以及2024年7月NCE普通合伙人的决议，表明EB-5有限合伙人数量将减少至五名，EB-5总资金为4,000,000美元。更新后的商业计划反映了EB-5投资者资金的这一减少以及项目总建筑成本增加1,425,050美元。4

2 就直创造就业而言，持续时间少于两年的建筑活动所创造的就业数量，必须通过将估计创造的此类就业总数乘以建筑活动持续期间占两年期的比例来计算。《法》第203(b)(5)(E)(ii)(cc)条。

3 为支持需要证明JCE与租户公司之间存在“ 直接关系 ”，FOD依据《法》第203(b)(5)(D)(v)条对“ 创造就业实体 ”的定义，该定义规定JCE可包括“ 一家控股公司及其全资子公司或关联公司……其从外国投资者处获得资本投资。 ”

4 上诉人提供了一份期票，表明JCE已获得3,000,000美元私人贷款，以确保基于修订后的成本和EB-5投资减少而所需的项目完工资本的可获得性。

更新后的经济分析包括两个预计就业影响模型。第一个模型仅关注JCE通过非住宅建筑施工（NAICS 2362）和房地产租赁（NAICS 5311）将创造的就业岗位，表明直接和间接就业岗位总数将为55.3个。替代模型与2022年8月经济分析中提供的模型类似，基于JCE建筑施工成本（NAICS 2362）和租户医院的运营收入（NAICS 6222）的经济投入，得出231.6个直接和间接就业岗位。

FOD否决了申请，认定该项目为所请求的投资者人数创造的就业岗位不足。在作出该认定时，FOD再次排除了任何归因于预期租户运营的就业创造，指出上诉人“ 未能证明[租户]是JCE的全资子公司或JCE的关联公司 ”。FOD强调，上诉人在I-956F申请表上声明将有六名EB-5投资者，并认定“ 有六名投资者，该项目需要创造60个就业岗位，超过所提供经济分析中的55.3个 ”。FOD表示USCIS不能对五名投资者作出“ 部分批准 ”。

在上诉中，上诉人主张FOD拒绝考虑JCE预期租户将创造的就业岗位证据存在错误，强调根据该法第203(b)(5)(E)(v)(II)(aa)条，在满足某些条件的情况下，“ 租户入住方法论 ”下的就业创造纳入是明确允许的。上诉人还声称，FOD错误地认定该项目将有六名投资者，尽管其提交了修订后的项目文件，显示目前只有并将只有五名移民投资者。

我们同意上诉人的主张，即FOD施加了该法第203(b)(5)(E)(v)(II)(aa)条明文语言中不存在的要求，存在错误。该法规规定，USCIS在确定是否符合就业创造要求时，可考虑根据将就业归因于占用由资本投资创建或改善的商业房地产的预期租户的方法论所估计创造的就业岗位，前提是该租户不打算迁移现有就业岗位。参见 generally, 6 USCIS Policy Manual, supra at G.5(A)(4)（在I-956F表提交的项目申请背景下讨论预期租户就业）。

该法第203(b)(5)(E)(v)(II)(aa)条未提及该法对“ 就业创造实体 ”的定义，也未以其他方式支持FOD的立场，即只有在有证据表明租户是将获得移民投资者资本投资的JCE的全资子公司或关联公司时，才能考虑归因于预期租户的就业创造。在此，上诉人一贯表明预期租户将占用由EB-5资本投资改善的商业房地产，且不打算从另一地点迁移现有就业岗位。由于FOD没有法律依据拒绝将就业创造部分归因于JCE预期租户的经济方法论，上诉人已克服否决的唯一依据。5 因此，FOD的决定被撤回。

5 我们还注意到，即使排除归因于租户的预期就业创造，经济分析表明仅JCE本身就能为五名移民投资者创造足够的就业岗位。记录反映NCE已通过公司决议减少移民投资者人数，修订了其商业计划，并从另一来源获得额外资金以应对EB-5资金的减少，而非如FOD所暗示的仅请求“ 部分批准 ”。

B. 商业计划

尽管FOD的决定将被撤回，但基于我们面前的记录，我们无法支持上诉。上诉人未提交该项目的全面且可信的商业计划，也未提交关于估计就业创造的可信经济分析，而这正是该法第203(b)(5)(F)(i)条第(I)和(II)款所要求的。

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，以允许[USCIS]就就业创造潜力得出合理推论。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定就业创造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；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(B), G.5(B)(2)。

在此，记录中的商业计划不足以表明该项目更有可能按计划推进。最初未注明日期的商业计划于2022年11月随I-956F申请提交，其第5页声称JCE“ 将购买一座23,450平方英尺的设施……该设施已划为医院用途，并将进行重建和翻新 ”，预期租户预计将于2023年10月获得场所使用权并开始支付租金。6 该计划描述了约9个月的施工和翻新时间表。

在2024年5月对FOD补件通知的回复中，上诉人承认其施工时间表出现延误，表示JCE截至2024年4月已获得I[已隐去]的所有必要许可，并声明该项目“ 现在有望在2024年第四季度完工 ”。其提供了2024年5月的商业计划和NCE普通合伙人的信函。普通合伙人解释了因意外的区划、消防规范和安全问题导致的延误、修订项目建筑占用类型的意外需求，以及因市政官员的指示而需要对建筑设计和计划进行多次修订的由此产生的要求。

随后，在回复FOD的NOID时，上诉人提交了该项目2024年7月的商业计划，其中列明了超过140万美元的额外施工成本。根据更新后商业计划第12页，太阳能和LED装置的安装（额外施工成本的一部分）“ 将使项目时间表延长三至四个月，将翻新工程完工日期从2024年12月推迟至可能2025年3月 ”。尽管2024年7月的商业计划在第97页包含了项目管理公司的施工时间表，但该时间表未考虑最新的项目延误，因此不足以支持商业计划关于施工和翻新工程将于2025年3月完工的主张。

因此，商业计划将设施开业时间从2023年10月推迟至2024年12月，然后推迟至“ 可能2025年3月 ”。上诉人日期为2025年8月26日的书面论证意见未提供项目进展的最新情况。基于项目的多次施工延误和缺乏证据

6 记录包括JCE与租户于2022年9月签署的租赁意向书，表明双方已达成非约束性协议，拟签订十年期租约，暂定起始日期为2022年11月1日。该函件表明租户将在租赁建筑内运营一家精神病医院，并每月支付80,000美元的基础租金。

关于其当前状态，我们无法认定记录中的任何商业计划是该法第203(b)(5)(F)(i)(I)条所要求的全面且可信的计划。另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

此外，关于记录中的经济分析，我们注意到它们依赖于假设项目将完工的施工支出和运营数据。然而，基于我们上述讨论的理由，上诉人未能充分表明JCE更有可能按计划完成项目。因此，上诉人未能充分证明经济分析文件中所述的就业创造估计是该法第203(b)(5)(F)(i)(II)条所要求的可信估计。

由于这些问题未在FOD的决定中提出，我们将此事发回重审。在发回重审时，FOD应审查记录，考虑上述问题，并为上诉人提供机会，就项目时间表提供最新情况以及与该方法第203(b)(F)(i)(I)和(II)条要求相关的任何文件。

命令：决定被撤回。此事发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。