DEC292025_03K1610 · 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：37479521 日期：2025年12月29日

对实地行动局（FOD）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》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）。

2023年4月，USCIS指定....._____.（“区域中心”）根据《法》参与EB-5区域中心计划。2023年12月，该区域中心提交了表格I-956F商业企业投资批准申请，涉及I I新商业企业（NCE）。见《法》第203(b)(5)(F)(i)条。FOD于2024年8月驳回了该区域中心的表格I-956F申请，认定记录中不包含《法》第203(b)(5)(F)(i)(I)条所要求的“针对特定资本投资项目的全面商业计划”，也不包含《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”。见 generally 6 USCIS Policy Manual G.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-5。该区域中心及时对表格I-956F申请的驳回提出上诉，主张其已确立对NCE投资获批的资格，并提交了上诉书面论证意见以及支持上诉的补充文件。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）。

区域中心负有举证责任，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）；见 generally 6 USCIS Policy Manual，supra，at G.2(E)。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

《法》第203(b)(5)(F)(i)条，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通过关联新商业企业进行的特定投资要约，在任何外国人基于对该要约的投资而根据本款提交分类申请之前，向国土安全部部长提交申请。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，该分析基于在经济和统计上有效且透明的方法……

先例决定Matter of Ho认定，商业计划要“ 全面 ”，就“ 必须足够详细，使[USCIS]能够就创造就业潜力得出合理推断 ”。见Matter of Ho，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。 ”Id. Matter of Ho解释道：

一份全面的商业计划……至少应包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述。该计划应包含市场分析，包括竞争企业的名称及其相对优势和劣势、竞争对手产品和定价结构的比较，以及对新商业企业目标市场/潜在客户的描述。该计划应列出已获得的所需许可和执照。如适用，应描述制造或生产过程、所需材料及供应来源。该计划应详细说明为供应材料和/或分销产品而签订的任何合同。应讨论业务的营销策略，包括定价、广告和服务。该计划应列明业务的组织结构及其人员的经验。应解释业务的用工需求，并包含招聘时间表以及所有职位的职位描述。应包含销售、成本和收入预测，并详细说明其依据。

Id.，22 I&N Dec. at 213。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.；见 generally 6 USCIS Policy Manual，supra，at G.2(B)，G.5(B)(2)。

二、分析

区域中心于2023年12月提交了表格I-956F，最相关的支持材料是日期为2023年12月的商业计划和经济分析。这些文件描述了区域中心意图汇集来自移民投资者的68,000,000美元，并“ 以次级夹层贷款的形式进行合格投资，向l l将

成为一家“ 医疗中心 ”，位于.__ _____。新泽西州，提供“ 综合先进放射服务 ”，迎合“ 女性患者的特殊需求 ”，提供“ 外科手术 ”、成人日间护理服务，以及与毒品解毒设施和毒品和酒精康复设施合作设立的“ LGBTQ社区康复中心 ”。商业计划预计LJ I I将创造418个直接就业岗位，而日期为2023年12月的经济分析预测将创造1,188.3个直接和间接就业岗位总计。

FOD于2024年4月向区域中心的申请发出了拒绝意向通知（NOID）。FOD质疑区域中心提交的商业计划的全面性，因为该计划“ 未提供支持有关拟议项目的基本主张所需的细节 ”。FOD主要指出“ 缺乏任何表明项目进展的公开来源证据 ”具有“ 极强的证明力 ”。该NOID还就“ [项目]可能成功 ”作出“ 不利推断 ”，因为区域中心负责人提交了一份“ 在佐治亚州非常类似的表格I-956F项目 ”，该项目“ 从未执行并收到驳回 ”。FOD还指出区域中心在记录文件中就该项目寻求的投资者人数存在差异。FOD还基于与质疑商业计划全面性相同的理由，对区域中心提交的经济影响分析表示关切。

区域中心以更新后的商业计划及其2023年12月经济分析的附录回应了该NOID，两者日期均为2024年5月。区域中心还提交了区域中心与NCE之间就位于 新泽西州物业签订的租约、一份描述区域中心负责人净资产的经审计报表、声称是施工许可的扫描文件的放大片段、建筑图纸、为推进施工而提供货物和服务的未签署合同、表面上证明项目进展的照片，以及一份财产评估报告。

FOD基于缺乏法规或任何其他授权所要求的证据而驳回了申请。FOD认定商业计划不全面，经济分析不可信，依据是“ 缺乏任何表明项目进展的公开来源证据 ”，并指出“ 缺乏表明项目进展的公开来源证据是项目事实上并未实现的极强证明力证据 ”。但“ 项目进展的证据 ”并非法规或Matter of Ho对全面且可信商业计划特征描述中所列举的要求。

并且，根据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的裁定应仅基于程序记录中所含信息。 ”FOD的结论植根于“ 缺乏任何公开来源证据 ”。法规并未要求区域中心提交任何证明其商业计划所述项目进展的公开来源证据。FOD对记录中证据的其余分析，包括经济分析的可信性，受到其基于缺乏来源已知或未知的公开来源证据所得结论的影响。

我们认定本事项有发回重审的必要。FOD负有责任确保记录完整，并包含申请人提交的所有证据以及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）。为确保对提交至我们面前的程序进行完整审议，

FOD的结论必须得到对案卷记录中证据的令人信服且可支持的分析的支持。FOD强调缺乏一般性的“开源”证据以及法律并未要求的“项目进展证据”，这剥夺了区域中心针对FOD结论作出有意义回应的机会。

如上所述，符合Matter of Ho要求的商业计划“必须足够详细，以允许[USCIS]就创造就业潜力得出合理推断。”参见Matter of Ho，22 I&N Dec. at 213。FOD在发回重审时，应评估区域中心为NCE提交的商业计划（原始计划加上针对NOID提交的更新）是否共同实现了Matter of Ho所述的目标，即一份全面的商业计划，展示出超越仅属愿景性质的创造就业预测。FOD还可以评估案卷记录中的其余证据，例如上诉时提供的许可证副本和施工合同，是否支持或削弱商业计划和经济分析报告中所载的创造就业预测。

在发回重审时，FOD还可以选择评估在区域中心设立和NCE组建之前即已存在的文件（如需求证明和场地平面图）的适用性。换言之，FOD可以选择评估：根据案卷记录中的商业计划及其更新，区域中心项目的时间线是否受到区域中心负责人决定为该项目寻求EB-5投资之前即已存在的计划和意图的影响。FOD还可以选择评估案卷记录中在区域中心设立和NCE组建之前即已存在的文件，并说明这些文件如何可能对商业计划和经济分析报告的可信度以及根据法律和相关先例决定所具备的资格产生负面影响。

III. 结论

我们认定，此处发回重审是适当的，以便FOD充分考虑案卷记录中的证据以及本决定中涉及的附加问题。如果要发出补充证据请求或拒绝意向通知，FOD应给予区域中心提交答复和支持申请附加证据的机会。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。我们对本申请的最终处置不发表意见。

命令：本决定予以撤回。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。