FEB212023_01B7203 · EB-5 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：24911825 日期：2023年2月21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》（下称《法》）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2017年），寻求作为移民投资者的分类。该第五优先（EB-5）分类使外国国民可获得移民签证，条件是其向一家新的商业企业投入规定金额的合格资本，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

移民投资者项目办公室主管以申请人未能证明该新的商业企业（NCE）很可能为合格雇员创造至少10个全职岗位为由，拒绝了该申请。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一份全面且可信的商业计划，以表明该NCE或其全资子公司 J I 很可能创造所需数量的岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，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证明其符合所请求福利资格的责任。《法》第291条，8 U.S.C. § 1361；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)。1 经审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

外国国民若向一家NCE投入规定金额的合格资本，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，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有营利活动。" 8 C.F.R. § 204.6(e)（界定"商业企业"）。

1 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"或"很可能"为真，则其已满足优势证据标准。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

寻求EB-5分类的投资者必须表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)。

多名各自寻求EB-5分类的投资者可共同依赖一家NCE，前提是每名投资者均已投入或正在积极投入所需金额，且每笔个人投资均产生至少10个合格雇员全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。该法规将"雇员"界定为"为新的商业企业提供服务或劳动，并直接从该新的商业企业领取工资或其他报酬的个人。" 8 C.F.R. § 204.6(e)（界定"雇员"）。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i) 规定，为证明岗位创造，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材料，针对十（10）名合格雇员，前提是该等雇员在新的商业企业设立后已被雇用；或

(B) 一份全面商业计划的副本，表明由于新的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，以及该等雇员将于何时被雇用。2

预期岗位创造必须通过提交一份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"应说明企业的用工需求，并包含雇用时间表以及所有岗位的职位说明。" Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213 明确，要成为"全面"，商业计划"必须足够详细，以允许[美国公民及移民服务局（USCIS）]就岗位创造潜力作出合理推断。" "然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定岗位创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。" Id. 该决定总结道："最重要的是，商业计划必须可信。" Id.

II. 分析

根据申请第2页，申请人向该NCE投资了$500,000。3 其向主管提交了三份商业计划，日期分别为2016年6月、2020年10月和2021年9月。第5页的

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述两年岗位创造期自申请裁定后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
3 2022年3月15日，拜登总统签署了《EB-5改革与诚信法》，对EB-5项目作出重大修订，包括指定目标就业区和最低投资金额。见《法》第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。在本案中，申请人表示，在提交申请时，该NCE位于目标就业区，且所需合格资本金额已从$1,000,000下调至$500,000。见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2017年）。

2016年商业计划表明，该NCE拟为在 地区设立 l I Hotel and Suites 提供资金。2016年商业计划第8页和第9页解释称，该NCE"由 I I 100%拥有，并正在寻求来自10名外国国民投资者的$5百万投资。" 2016年商业计划称，该NCE"将把全部EB-5资金贷给 I l，后者将向 作出股权出资，以资助 l !Hotel and Suites 的建设。" 2016年商业计划第9页重申，"EB-5投资将进入[该NCE]；但该等投资将由 l I I 用于建设 !Hotel and Suites。" 2016年商业计划声称，I l 拥有[I的26%，后者"持有该酒店开发所在地块的土地租赁权益"。2016年商业计划还表明，该NCE"及其全资子公司，! I 将管理该酒店并提供全部用工。" 2020年10月和2021年9月的商业计划包含相同信息。

申请人通过其律师在2020年12月一封信函第2页解释称：
[该]NCE有两条业务线：(1) 向 l I 提供贷款，该贷款将用作建设 l I Hotel [and Suites] 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用工，并依据《管理协议》就该服务获得报酬。

2020年12月的信函重申："该NCE将通过发放贷款并赚取贷款利息……以及在其以直接雇员为该酒店配备人员时依据《管理协议》赚取的费用来获利。"
记录包括该NCE与 l I 之间的一份2016年《贷款协议》，表明该NCE将向 l l 贷出最多$5百万，且 I "拟将[贷款]所得款项……用于向 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， 将把该等资本出资用于[酒店]项目的开发、翻新和 I I 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"，且该利息"应按季度支付。" 在一份2021年3月的声明中，! 声称该NCE"从十（10）名EB-5投资者处筹集了$5百万"，且该NCE"向[他]提供了贷款，而[他]又将所得款项投资于 ，以资助该项目正在进行的建设。"

记录还包括一份2016年10月的《酒店管理协议》，由 I I
与 签订，指出 l "负责指导、监督、管理和运营该酒店。"4 该协议第11页表明，l I
将以"管理费"获得报酬，该费用将包括"一笔基本

4 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（即 _
（与 I Companies 有关联）以及 l I，共同行事）管理或在其指导下管理。"

“ 管理费 ” 和 “ 激励管理费 ” 。协议第5页规定，[已隐去] “ 应以[已隐去]名义开立并运营酒店银行账户 …… ” 且 “ 从酒店运营中收取的所有款项以及[已隐去]因酒店运营而支付的所有项目均应通过[已隐去]银行账户流转。 ” 虽然协议第4页表明 “ 所有酒店人员均应为[已隐去]的雇员 ” ，但第3页亦载明 “ 支付给为酒店运营而雇用的人员或为其支付的工资、薪金……及其他必要雇员成本…… ” 被视为[已隐去]Hotel and Suites运营费用的一部分。协议第10页规定，在[已隐去]开始其酒店运营之前，[已隐去] “ 应在酒店账户中维持现金（ ‘ 运营资金 ’ ），其金额足以适当运营酒店。 ” 2016年酒店管理协议附件A注明，[已隐去]必须维持 “ 最低运营资金余额[为]100,000美元。 ”

根据2016年商业计划第16页，[已隐去] “ 将创造至少107个新的全职工作岗位以为酒店配备人员 ” ，其中包括 “ 前台 ” 、 “ 客房服务 ” 、 “ 维护 ” 、 “ 食品 ” 、 “ 饮料 ” 和 “ 餐饮 ” 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，不同之处在于其在第16、25和36页声称[已隐去]将创造108个全职职位。2021年9月商业计划提供类似信息，不同之处在于其在第15、27和41页声称[已隐去]将创造111个全职职位。

A. 就业创造

申请人并未主张，且记录亦未证明，新商业企业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，表明新商业企业和/或其全资子公司很可能在未来两年内使用其500,000美元汇款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。记录不足以证明申请人已满足这些要求。

如审理主任决定中所述，即使假定申请人可以依据2016、2020和2021年商业计划中讨论的预期职位作为新商业企业或[已隐去]就业创造的证据，其亦未充分证明该就业预测可信，或商业计划及随附文件足够详细，以致USCIS能够就就业创造潜力得出合理推论。参见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。2016、2020和2021年商业计划声称[已隐去]公司报告表明酒店将创造107、108或111个全职工作岗位。在2016年6月的一封信中，[已隐去]公司人力资源副总裁称 “ 酒店处于高利润市场且入住率强劲 ” ，因此必须在各部门配备107名全职员工。在2021年3月的一封信中，[已隐去]公司高级副总裁声称其公司 “ 目前管理三家全方位服务酒店 ” ，且其 “ 预计[已隐去]Hotel and Suites的员工人数为111 ” 。他还声称： “ 《传统酒店业研究》提供的指引

针对与[已隐去]设施和房间数量相似的酒店，其员工比率为0.625:1。 ”

然而，如审理主任决定中所述，[已隐去]公司的信函和商业计划不足以支持酒店很可能需要107、108或111名全职员工的主张。审理主任指出，记录未包含所引用的 “ 传统酒店业研究 ” 或其他佐证证据，以证实[已隐去]公司、商业计划或申请人所提出的就业预测数字。审理主任进一步指出，记录缺乏 “ [已隐去]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 ” 以佐证有关就业的主张。此外，[已隐去]Hotel and Suites据称需要配备人员的部门以及各据称所需员工人数在[已隐去]公司2016年6月和2021年3月的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酒店的 staffing 预测是否合理。 ” 在没有关于酒店 staffing 需求的额外佐证文件以及支持据称 staffing 需求变化的证据的情况下，预期就业创造数字构成 “ [纯]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可靠。 ” 参见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

此外，虽然商业计划声称申请人向新商业企业汇款的500,000美元将导致新商业企业或其全资子公司创造就业，但记录中的证据并不支持这一主张。根据记录中的文件，包括商业计划、2016年贷款协议以及[已隐去]2021年3月声明，新商业企业从申请人及其他九名寻求EB-5分类的外国国民处收到5百万美元。新商业企业随后将5百万美元贷给[已隐去]以投资于[已隐去]，后者据称将该金额用于[已隐去]Hotel and Suites的开发和建设。这些文件表明，如果且当[已隐去]为酒店雇用员工时，新商业企业或[已隐去]均不会有来自10名外国国民投资者的任何资金。换言之，新商业企业或其全资子公司均不会使用外国国民投资的5百万美元来支付2016、2020和2021年商业计划中讨论的107、108或111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新商业企业或[已隐去]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，特别是关于新商业企业或其全资子公司就业创造潜力的主张，是可信的。5 参见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

基于我们上文讨论的理由，我们认定申请人未充分表明其向新商业企业汇款的500,000美元很可能导致新商业企业或其全资子公司[已隐去]直接为合格

5 根据申请人的主张，似乎[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，而这些就业并非由新商业企业或其全资子公司直接创造。因此，开发和建设就业属于间接就业，不满足本案中的就业创造要求。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义 “ 雇员 ” 和 “ 全职就业 ”）、(j)(4)(iii)、(m)。

雇员创造至少10个全职职位。参见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(j)(4)。具体而言，其未提交一份可信且全面的商业计划，表明新商业企业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. 处于风险中的资本

作为一项单独且独立的驳回理由，申请人未能证明其投资资本已为产生回报之目的而被置于风险之中。正如审理主任决定第9页和第10页所述，申请人未提交充分证据表明“ 其[500,000美元]投资如何直接负责创造就业岗位 ”。Matter of Izwnmi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998) 明确规定，为使申请人履行证明投资资本已为产生回报之目的而被置于风险之中的举证责任，“ [EB-5]资金的全额必须提供给与创造该申请所依据的就业岗位关系最为密切的企业。 ”
在本案中，申请人声称其500,000美元从NCE流向 I
I l，据称该实体使用该资金开发并建造了I IHotel and
Suites。记录未显示、申请人亦未主张，其500,000美元曾被汇给 其声称将雇用107、108或111名全职雇员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资金的全额已被提供给l I
与创造该申请所依据的所称就业岗位关系最为密切的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)；另参见 6 USCIS Policy Manual G.2(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2. 6

III. 结论

申请人未提交全面且可信的商业计划，表明鉴于NCE的性质和预计规模，NCE或其全资子公司很可能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(g)(l), (j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。此外，其未能充分证明其所称EB-5资金的全额已被提供给l I
I I 与创造该申请所依据的就业岗位关系最为密切的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。据此，申请人未能以优势证据证明其符合移民投资者类别的资格。

裁定：上诉予以驳回。

6 鉴于我们已讨论申请人未能满足创造就业和资本风险要求，如有需要，我们将保留其他资格问题留待未来审议。