FEB262026_05B7203 · 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：40159969 日期：2026年2月26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)寻求移民投资者分类。1

FOD驳回了该申请，认定记录未能证明：1）申请人投资于一家正在从事合法商业活动的新商业企业，并已将其投资资本置于风险之中；以及2）商业计划具有足够可信度以证明所要求的就业创造。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，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)。本办公室对此事中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销该决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外国投资者如投资或正在积极投资所需金额的资本于一家新商业企业（NCE），该企业将有利于美国经济，并为至少10名美国公民、合法永久居民或其他获准在美国工作的移民创造全职就业，则有资格获得移民分类。该法第203(b)(5)(A)条（2019年）；8 C.F.R. § 204.6(j)。外国人可以将所需资金直接投资于NCE，或通过区域中心投资。商业企业定义为为持续开展合法商业而成立的任何营利性活动，区域中心定义为参与促进经济增长的经济单位。8 C.F.R. § 204.6(e)。对于位于目标就业区（TEA）的NCE，外国人必须投资至少500,000美元的资本。该法第203(b)(5)(C)(ii)条（2019年）。

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心计划编纂于该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人在RIA实施之前已提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

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，并且必须提交证据，证明其已将所需金额的资本置于风险之中，目的是就置于风险中的资本产生回报。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，全部EB-5资金必须可供最直接负责创造申请所依据就业的企业使用。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，为证明就业创造，申请人必须提交十名合格雇员的相关记录文件，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，以及此类雇员将被雇用的时间。2

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断。 ”Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的猜测更可靠。 ”同上。该决定结论称：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

二、分析

申请人声称其向NCE投资了500,000美元，该NCE与~----------~（现称为~---------~）相关联。该NCE提议从40名移民投资者处汇集20,000,000美元，并将全部金额借给两个就业创造实体（JCE），._____.（JCE 1）和l i（JCE 2）。商业计划表明，该项目将由l I ~ ~'管理，该公司拥有JCE 1的全部成员股份，以及N-A-，其为NCE和I l的董事长。各JCE打算扩大和运营一支为残疾人士提供服务的车队，建立驾驶员学院、维护和维修设施以及停车设施，并开发路线规划软件和无障碍交通应用程序。提交的商业计划和一份经济影响分析预测EB-5投资总共创造1,079个就业岗位。

在拒绝意向通知（NOID）中，FOD提出了载于公开诉讼和对与NCE或JCE相关联或围绕其的各方行为者提起的法律诉讼中的不利信息。3 FOD

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS政策手册G.2(O)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 不利信息涉及以下部分内容：1）在位于纽约的l 美国联邦地区法院对I l提起的集体诉讼，2）在纽约最高法院对! l提起的19项指控起诉书，3）联邦调查局（FBI）对N-A-（! l的主要管理成员/执行董事长）提起的投诉，4）在新泽西州涉及区域中心和申请人律师的美国破产诉讼，指控欺诈、不当挪用资金和违反证券法，以及5）证券交易委员会（SEC）涉及区域中心和申请人律师的多项投诉。

随后驳回了该申请，认定申请人未证明新商业企业且所需金额的资本已被置于风险之中，但FOD的分析主要依赖于审理记录之外的证据，这些证据似乎表明NCE或JCE及其关联方未在从事合法且可信的商业活动。FOD还基于同样的不利信息以及商业计划中发现的矛盾之处，认定商业计划不符合“ Matter of Ho ”要求或不可信。

在上诉中，申请人主张其提交了项目商业活动的充分证据，并主张该项目虽然规模缩减，但仍在运营。申请人声称，FOD依赖未决法律事项——即集体诉讼、纽约最高法院起诉书和FBI投诉等——是不当的，因为“ 根据假设得出结论不属于[FOD]的管辖范围，尤其是在案件仍在法院审理期间。 ”

经重新审查，本办公室认定FOD未充分考虑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，本办公室将此事发回重审，以作出与以下讨论一致的新决定。

A. 新商业企业与风险资本

FOD认定申请人未证明NCE仅参与合法商业活动，这是8 C.F.R. § 204.6(e)商业企业定义所要求的。FOD还认定申请人未证明投资资本仍留在各JCE处。然而，FOD未依据8 C.F.R. § 204.6(j)(1)和(2)的适用规定处理各项缺陷，而是依赖针对与!!相关联或围绕其的各方行为者提起的公开诉讼和法律行动驳回申请，而未处理其与NCE的关系及与资格标准的相关性。在驳回决定中，FOD列出了一系列未决诉讼，但未将其纳入记录。

依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于审理记录中所含的信息 ”，且该信息须向申请人披露。为确保对本办公室面前程序的公平和完整审议，审理记录必须包含所有被考虑证据的副本。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，记录缺少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对不利信息作出回应。

此外，FOD讨论了由._____~的前司机提起的集体诉讼
I J和._____，以及纽约最高法院和FBI针对记录在案的律师和N-A-提起的投诉，指控欺诈和其他非法
活动，例如挪用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。针对FOD的拒绝意向通知（NOID）和在上诉中，申请人提交了被告的驳回动议

这些投诉，并主张投诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。对于未导致定罪的逮捕报告、刑事投诉和指控文件，我们不给予实质性权重。Matter ofArreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查，我们对NCE及其管理层的行为以及EB-5资金的使用与FOD有着类似的担忧。然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格联系起来，它未允许我们进行有意义的 appellate review。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i); see also Matter ofM-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，以允许respondent有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

因此，我们将此事项发回重审，以便FOD根据8 C.F.R. § 204.6(j)(2)和Matter of Izwnmi, 22 I&N Dec. at 179审查证据，以确定申请人是否将其资金提供给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承诺给NCE，则发出证据请求可能是适当的，以向申请人提供合理的回应机会。FOD在发布新决定之前还应识别并将任何公开来源的文件纳入记录。

B. 就业创造

FOD还认定申请人未证明所需的就业创造。然而，FOD在认定"似乎并非完全合法或可信的业务正在发生"时依赖于上述相同的贬损信息。此外，FOD仅就商业计划中发现的不一致的一般性质提供了结论性陈述："明显的例子包括关于场地状态、实体运营状态、缺乏关于车辆运营的证明性证据以及投资资金流动的不一致。"但拒绝决定未引用记录中的具体证据或解释所提及的每个领域中的不一致之处。

我们同意商业计划中存在不一致和变化，可能支持FOD关于商业计划可信度的不利认定。申请人最初提议一个3000万美元项目，包括200辆车队扩展、维护和维修设施、驾驶员培训学院、停车设施、路线软件和无障碍交通应用程序。原始商业计划寻求从40名EB-5投资者处获得最多2000万美元，以及1000万美元的额外股权。

在回应NOID时，申请人提交了一份题为"附录：项目的商业变更"的文件，似乎实质性地改变了项目的性质以及项目的融资状况。附录中的一些变更包括以下内容：EB-5投资者数量从预计的40名投资者减少到仅14名投资者；预期的1000万美元额外股权被消除，"因为项目缩减"；项目仅购买了12辆车，尽管原始商业计划旨在运营200辆车；计划扩展的非紧急医疗运输和辅助客运车辆以及计划的智能手机应用程序被从项目中消除；所声称的软件已开发但未使用；驾驶员培训学院已建成但后来关闭；且证据不能证实所声称的停车设施正在维护和运营。

申请人还在NOID回应中提交了T-G-的宣誓书，T-G-是~----------~（项目管理者）的前首席法律和合规官。T-G-
解释说，自2019年首次筹集EB-5资本以来，"发生了若干重大全球、行业和
项目中断和变化，改变了项目预期的资本筹集和可扩展性。"由于COVID-19危机、宏观经济不确定性以及2023年证券和
交易委员会和司法部的监管行动，T-G-表示仅有14名
EB-5投资者认购，资本筹集和股权投资被停止，主要商业
合同丢失，管理者的"收入几乎降至零。"尽管项目被
缩减，T-G-表示项目已演变并"商业计划的一部分"已执行。

与申请人在上诉中的主张相反，记录未证明已获得或将获得足够资本
以按商业计划所述为项目融资，且证据显示
项目范围已大幅缩减。尽管附录解释了项目
如何缩减，但未证明项目有能力在未来按商业计划所述发展。因此，商业计划缺乏可信度，申请人
未证明NCE、JCE或项目管理者可能在两年内为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个
就业岗位，如商业计划和经济分析所预测。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter ofHo, 22 I&N Dec. at 213。

然而，在认定申请人未提交证明所需就业创造潜力的综合商业计划时，FOD依赖于其先前的结论，即NCE未从事合法业务。由于FOD的结论依赖于未决诉讼中的投诉，我们将此问题发回重审，以便FOD根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)和Matter of
Ho, 22 I&N Dec. at 213审查证据，以确定申请人是否已证明所需的就业创造。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤销。在发回重审时，FOD可发布新的证据请求或拒绝意向通知，允许申请人有机会提供与上述问题相关的额外
证据，以及任何被认为必要的其他证据以
证明所寻求分类的资格，然后再发布新决定。

命令：决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析
一致的新决定。