JAN112023_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

案由：20405739 日期：2023年1月11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》（该法）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）分类使外国国民在向一家新商业企业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个全职职位时，可获得移民签证。

移民投资者项目办公室主任以申请人未证明该新商业企业（NCE）将可能为合格雇员创造至少10个全职职位为由，驳回了申请人的表格 I-526。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(j)(4)(i)（2017年）。具体而言，主任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[已隐去]将可能创造所需数量的职位。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，申请人提交了一份简报及补充证据，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标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第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

外国国民如向一家NCE投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。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，但每一该等子公司须从事为持续经营合法业务而设立之营利活动。 ”8 C.F.R. § 204.6(e)（界定“ 商业企业 ”）。

1 如申请人提交相关、具有证明力且可信的证据，使我们相信该主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”，则其已满足优势证据标准。Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

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个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。一家NCE可被多名各自寻求EB-5分类的投资者所依赖，但每一投资者须已投资或正在积极投资所需金额，且每一投资均产生至少10个合格雇员全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。该条例将“ 雇员 ”界定为“ 为新商业企业提供服务或劳动并直接自新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，为证明职位创造，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，涉及十（10）名合格雇员，前提是该等雇员已在新商业企业设立后受雇；或

(B) 一份全面商业计划的副本，表明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，以及该等雇员将于何时受雇。2

预期职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，“ 条例所设想的全面商业计划应至少包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述 ”，且“ 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说明。 ”Matter of Ho，22 I&N Dec. 第213页，指明为“ 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）]就职位创造潜力作出合理推断。 ”“ 然而，仅结论性主张不能使[USCIS]确定职位创造预测是否比充满希望的推测更为可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述两年职位创造期自申请裁定后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

II. 分析

根据申请第2页，申请人向该NCE投资了$500,000。3 其向主任提交了两份商业计划，日期分别为2016年6月和2020年10月。4 2016年商业计划第5页表明，该NCE拟资助“ 在[已隐去]地区设立一家[已隐去] Hotel and Suites ”。2016年商业计划第8页和第9页解释称，该NCE“ 由[已隐去]先生100%拥有 ”，并正寻求来自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[已隐去]先生，其将向[已隐去]作出股权出资，以资助[已隐去] 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[已隐去]用于[已隐去] Hotel and Suites的建设。 ”2016年商业计划主张“ [已隐去]先生拥有[已隐去] 26%的权益 ”，该公司“ 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[已隐去]将管理该酒店并提供全部用工。 ”2020年10月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[已隐去]提供贷款，该贷款将用作建设[已隐去] 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[已隐去]先生之间一份2016年贷款协议，表明该NCE将向[已隐去]先生贷出最高$5百万，且[已隐去]先生“ 拟将[贷款]收益……用于向[已隐去]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。 ”协议第3页指出，“ [已隐去]将把该等资本出资用于[酒店]项目的开发、翻新和运营以及一般营运资金需求。 ”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 ”，该利息“ 应按季度支付 ”。在2021年3月的一份声明中，[已隐去]先生主张该NCE“ 从十（10）名EB-5投资者处筹集了$5百万 ”，且该NCE“ 向他发放了贷款，而他则将该收益投资于[已隐去]，以资助该项目的持续建设。 ”

3 2022年3月15日，拜登总统签署了《EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出重大修订，包括指定目标就业区和最低投资额。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。在本案中，申请人表明，在提交申请时，该NCE位于目标就业区，且所需金额的合格资本已从$1,000,000下调至$500,000。见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2017年）。
4 在上诉中，申请人提交了第三份商业计划，日期为2021年9月。

记录还包括一份2016年10月的《酒店管理协议》，协议方为! I
I , 和 , 其中指出I I “ 指导、监督、管理和运营该酒店。 ” 5 协议第11页表明，I I
I 将获得 “ 管理费 ” 作为报酬，该费用由 “ 基本管理费 ” 和 “ 激励管理费 ” 组成。协议第5页规定，I
“ 应开立并运营酒店银行账户……以
名义 ”，并且 “ 从酒店运营中收到的一切款项以及由_____支付的一切因酒店运营而产生的款项
均应通过该银行账户流转。 ” 虽然协议第4页表明 “ [酒]店全体员工
应为_____的雇员 ”，但第3页也指出，“ 支付给为运营
酒店而雇用的人员或为其支付的工资、薪金……及其他必要员工成本 ” 被视为I !Hotel and Suites'运营费用的一部分。协议第10页规定，在I I开始运营酒店之前，I
I I “ 应在酒店账户中维持现金（ ‘ 运营资金 ’ ），其金额足以
妥善运营酒店。 ” 2016年《酒店管理协议》附件A指出，I l必须维持 “ 最低运营资金余额[为]
$100,000。 ”

根据2016年商业计划第16页，“ 将创造至少107个
新的全职工作岗位，为酒店配备员工，” 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，只是其在第16、25和36页声称，I
将创造108个全职职位。I

A. 创造就业

申请人并未主张，且记录也未证明，新商业企业（NCE）或其全资
子公司已经创造了任何就业岗位。因此，为满足创造就业要求，
申请人必须提交一份全面且可信的商业计划，表明NCE和/或其
全资子公司很可能使用其$500,000汇款，在未来两年内为合格
员工创造至少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。

正如审理主任决定中所述，即使假定申请人可以依据2016年和2020年商业计划中讨论的
预期职位作为NCE或 I
I 创造就业的证据，他也未能充分证明该职位预测
可信，或商业计划及随附文件足够详细，
使USCIS能够就创造就业潜力得出合理推论。参见Matter of Ho, 22

2016年有限责任公司协议第2页规定，“ 业务，
应由经理[即
_____（与 公司有关联）以及I 先生共同
行事]指导或在其指导下管理。 ”

I&N Dec. at 213。2016年和2020年商业计划均声称，“ I公司报告 ”
表明该酒店将创造107或108个全职工作岗位。在2016年6月的一封信中，I I公司的人力资源副总裁
指出，“ 该酒店处于高利润市场，入住率强劲 ”，因此必须
在各不同部门配备107名全职员工。在2021年3月的一封信中， I公司的高级副总裁声称，
其公司“ 目前管理三家全方位服务酒店 ”，并且他“ 预计
员工人数为111 ”用于I IHotel and Suites。他还声称：“ 《传统
酒店业研究》提供的指导，对于一家与I 具有类似设施和房间数量的酒店，
员工比例为0.625：1。 ”

然而，正如审理主任决定中所述，来自 !公司的信件和商业
计划不足以支持该酒店很可能需要107或108名全职
员工的主张。审理主任指出，记录未包括所引用的“ 传统酒店业
研究 ”或其他佐证证据，以证实 公司、商业计划或申请人
提出的就业预测数字。审理主任进一步指出，
记录缺乏“ [公司2021年3月信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，
Hotel and Suites据称将需要配备员工的部门以及各不同部门据称所需
员工人数，在I !公司2016年6月和
2021年3月的信件之间发生了变化。正如审理主任在决定中解释的那样，“ 商业计划或支持文件
中没有足够细节来核实该酒店的
人员配置预测是否合理。 ”在没有关于酒店人员配置需求的额外佐证文件，
以及支持据称人员配置需求变化的证据的情况下，预期创造就业
数字构成“ [仅]结论性断言 ”，其“ 不能使[USCIS]确定
创造就业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2016年和2020年商业计划均声称，申请人向NCE的$500,000
汇款将导致NCE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2016年和2020年商业计划、2016年贷款协议以及I 先生2021年3月
声明，NCE从申请人及其他九名寻求EB-5分类的外国国民处
收到了$5百万。NCE随后将该$5百万贷给I 先生，以投资于I I
，据称其将该款项用于
_ Hotel and Suites的开发和建设。这些文件表明，如果且当I I
为该酒店雇用员工时，NCE和_____均不会拥有
来自这10名外国国民投资者的任何资金。换言之，NCE及其全资
子公司均不会使用外国国民投资的$5百万来支付2016年和
2020年商业计划中讨论的107或108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NCE
或_____很可能拥有支付他们的财务手段。在没有额外
佐证证据的情况下，申请人未能充分证明商业计划，特别是

关于NCE或其全资子公司创造就业潜力主张的部分，是
可信的。6 参见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

在上诉中，申请人提交了另一份日期为2021年9月的商业计划，以及他声称
与酒店创造就业预测有关的额外文件。我们不会考虑
该额外证据，因为审理主任已发出两份拒绝意向通知（NOID），
每份均通知申请人记录不足以证明其满足创造就业
要求。由于申请人在审理主任面前有多次机会就该问题补充记录，
我们不会在上诉中首次考虑其本应向
审理主任提交的证据。参见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena,
19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

基于我们上文讨论的理由，我们认定申请人未能充分
证明其向NCE的$500,000汇款很可能导致NCE或其全资
子公司 直接为合格
员工创造至少10个全职工作岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(g)(l), (j)(4)。具体而言，他未提交一份可信且
全面的商业计划，表明NCE或其全资子公司很可能在未来两年内为合格员工创造
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

作为一项独立且单独的驳回理由，申请人未能证明其投资资本已为产生回报之目的而置于风险之中。正如审理主任决定第9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，为使申请人满足证明投资资本已为产生回报之目的而置于风险之中的举证责任，“ [EB-5]资金的全额必须提供给最直接负责创造该申请所依据之就业的商业实体。 ”
在本案中，申请人声称其500,000美元从NCE流向[已隐去]先生，据称其使用该资金开发并建造[已隐去]酒店及套房。记录未表明，申请人亦未主张，其500,000美元曾被汇给[已隐去]——即其声称将雇用107或108名全职雇员以满足创造就业要求的商业实体。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。因此，申请人未表明其EB-5资金的全额已提供给[已隐去]——最直接负责创造该申请所依据的所称就业的商业实体。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(j)(4); 参见

6 根据申请人的主张，看来[已隐去]至多已使用或将使用其资金来创造与酒店开发和建设相关的就业岗位，而这些岗位并非由NCE或其全资子公司直接创造。因此，开发和建设岗位属于间接岗位，不满足本案中的创造就业要求。参见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”和“ 全职就业 ”）、(j)(4)(iii)、(m)。

另参见 6 USCIS Policy Manual G.2(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。7

III. 结论

申请人未提交全面且可信的商业计划，表明由于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个全职岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(i)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。此外，其未充分证明其所称EB-5资金的全额已提供给[已隐去]——最直接负责创造该申请所依据之就业的商业实体。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 179; 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。因此，申请人未以优势证据标准证明其符合移民投资者类别的资格。

命令：上诉被驳回。

7 鉴于我们关于申请人未能满足创造就业要求的讨论，我们无需考虑审理主任的额外关切，即该项目在[已隐去]先生——NCE的多数所有者和[已隐去]的所有者——正在办理离婚诉讼期间的可存续性。我们改为将此项及其他资格问题保留待将来必要时考虑。