JAN282026_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：40158787 日期：2026年1月28日

对实地运营局（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》（本法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2019年）寻求作为移民投资者的分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在将有利于美国经济并至少为合格雇员创造10个全职职位的新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国国民。

实地运营局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明商业计划具有足够的可信度，且区域中心依赖合理的方法来证明所需的就业创造。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

外国投资者有资格获得移民分类，如果其在将有利于美国经济并至少为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的新商业企业（NCE）中投资或正在积极投资所需金额的资本。本法第203(b)(5)(A)条（2019年）；8 C.F.R. § 204.6(j)。外国人可以直接在NCE中投资所需资金，或通过区域中心投资。商业企业定义为为持续开展合法业务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

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，大幅改革并在本法第203(b)(5)条中编纂了区域中心计划，并增加了重要的新诚信条款。见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人是在RIA实施之前提交其申请的，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

目标就业区（TEA）的，外国人必须投资至少$500,000的资本。本法第203(b)(5)(C)(ii)条（2019年）。

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，以产生所投入资本的风险回报。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，EB-5资金的全部金额必须提供给最直接负责创造申请所依据就业的企业。

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) 一份综合商业计划的副本，显示由于新商业企业的性质和预计规模，在未来两年内将产生不少于十（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"综合的"，商业计划"必须足够详细，以允许[USCIS]对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。" Id. 该决定总结道："最重要的是，商业计划必须可信。" Id.

II. 分析

申请人声称其向与[已隐去]LLC相关联的NCE [已隐去] LLC投资了$500,000。该NCE拟从四名移民投资者处汇集$2.0百万，并将全部金额借给两个创造就业实体（JCE），[已隐去] LLC（JCE 1）和[已隐去]（JCE 2）。这些JCE打算在[已隐去]纽约开设一个"综合的12,226平方英尺汽车服务中心"。该设施将包括多项汽车和生活服务，如配备车辆举升机的全方位汽车维修和保养中心、带细节服务的室内自动洗车、一个40,000平方英尺的"市场咖啡馆"以及若干电动汽车充电站。

FOD对申请人的商业计划和经济分析提出了若干关切，并向申请人发出了否决意向通知（"NOID"）。FOD指出，申请未包含足够证据证明该NCE是1990年[已隐去]之后成立的、为持续开展合法业务的营利性实体。FOD还质疑申请人是否提交了足够证据证明其投资将在申请裁决后六个月起算的两年期内为至少10名合格雇员创造全职职位。具体而言，FOD观察到商业计划已过时，因此记录中的文件不能

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(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

支持其项目时间表，因此就业创造计划使其不符合Matter of Ho。而FOD对商业计划提出的关切也引发了对申请人用以证明其投资将创造所需数量就业所采用的经济方法合理性的怀疑。3

申请人对NOID的答复声称商业计划可信且符合Matter of Ho。4 该答复主要集中于证明项目的进展。申请人提供了工资记录、招聘广告和内部候选人职位申请跟踪文件，以主张所需的就业创造按照初始申请所附商业计划是"即将实现"的。申请人还主张NCE的所有权和管理层已发生变化，且所有投资资金已由NCE收到。申请人进一步主张，由于商业计划可信，经济分析基于合理的方法。5

FOD否决了申请，认定申请人对NOID的答复未能充分证明记录中商业计划的Matter of Ho合规性和可信度。FOD指出，申请人提交的"辅助文件"未回应商业计划综合性的问题，因此其无法认定商业计划符合Matter of Ho。FOD还指出，建设和招聘时间表所载截止日期与商业计划不同，且两个截止日期均已过去很久。

在上诉中，申请人重申其主张，即商业计划可信且经济方法合理。为支持初始商业计划的可信度，申请人向记录提交了一份更新的商业计划，以及展示建设进展的新照片和更新的时间表。申请人还提交了更新的工资报告和新近雇用人员的证据，以支持其主张，即所需就业更有可能（more likely than not）会被创造。

经本办公室重新审查，我们认定记录未能证明商业计划的可信度，因而未能证明其符合Matter of Ho。并且我们在重新审查中注意到，申请人未能证明其投资的资金来源于合法渠道。因此，我们将基于以下理由驳回本上诉。

A. 所需就业创造与经济方法的合理性

申请人坚持其初始申请所提交的商业计划是可信的，上诉所附的更新商业计划支持初始商业计划的可信度，并且

3 FOD 的 NOID 还提到，在与 NCE 或 JCE 有关联或围绕其的各种行为主体所涉的公开诉讼和法律行动中，存在贬损性信息。但 FOD 在其拒绝申请的理据中并未指出或引用该贬损性信息。此外，没有迹象表明这些事项已由法院解决。看来诉讼仍在进行中。对于未导致定罪的逮捕报告、刑事控告和指控文件，我们不给予实质权重。Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 T&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。
4 申请人在 NOTD 中提交的证据以优势证据标准证明，NCE 是一家在1990年之后为持续开展合法业务而成立的营利性实体。
5 申请人主张，FOD 在向申请人发出 NOID 而非补件请求（RFE）时偏离了 USCIS 政策。申请人有误。该政策并未对 USCIS 在“ 事实和法律有此必要时发出 RFE 或 NOID ”的裁量权施加限制。（着重号为原文所加）。一般参见 1 USCIS Policy Manual E.6(F)(1)。

两份计划均符合 Matter of Ho。然而，经我们重新审查（de novo review），我们认定申请人更新后的商业计划描述了不被允许的重大变更，从而排除申请获批的可能，并要求驳回申请人的上诉。

申请人的初始商业计划预测，该项目将使用从四名移民投资者处筹集的2百万美元，并将资金借贷给两个JCE。JCE 1将使用其中1.5百万美元用于建设市场咖啡馆及租赁改良、购买设备和库存，并提供运营资本。JCE 2将使用剩余的500000美元用于建设汽车服务中心并购买适用设备。商业计划预测JCE 1第一年的总收入约为3.7百万美元，到第五年增至4.3百万美元。JCE 2预计第一年总收入为2.4百万美元，到第5年增至2.9百万美元。6 申请人的初始商业计划还包含源自First Research和IBISWorld的市场分析，该分析提供了洗车行业、汽车维修行业和市场咖啡馆行业的前景展望，原因是该“ 项目的多维性质 ”。因此，它包含了各种不同潜在竞争企业的名称，但未指明这些企业是否位于项目将运营的地区。并且，尽管它对其提供的服务与明显竞争对手进行了表面层次的比较，但除了对各个业务类别一般预期服务成本的模糊概括外，并未提供具体定价结构的比较。商业计划确实描述了项目预计需要的许可类型，并提到将向其申请许可的若干机构，但未列出已获得或预计将获得的具体所需许可和执照。初始商业计划未包含项目的营销策略，但阐述了其组织结构及人员的经验。它包含了项目的人员配置要求以及招聘职位的时间表，职位描述已过时，同时预计项目将创造77个工作岗位。

但申请人在上诉时提交的更新商业计划描述了对申请人最初提交的商业计划的重大变更。更新后的商业计划表明，该项目与另外两个“ EB-5 发行项目 ”协调，每个项目均由 I I
~-------~ 赞助。根据更新后的商业计划，该合资企业的“ 演变经历了三个概念开发阶段，这些阶段并不代表顺序运营启动或独立业务板块，而是对单一综合设施概念的逐步提升和扩展，该设施概念旨在作为完整、全面整合的运营开业。 ”更新后的商业计划将该项目描述为在 thd~----------~l 主持下的三阶段项目的起始阶段。每个阶段招募外国投资者投资于一个 NCE，该 NCE 再投资于 JCE 1 或 JCE 2。换言之，NCE 并非唯一向 JCE 1 或 JCE 2 投资资金的实体。JCE 1 和 JCE 2 也都从其他无关联的 NCE 获得资金，这些 NCE 名为
~----------~ 和
最初商业计划未描述其他阶段、~o_t_h_e_r_N_C_E_s_、以及因此其他 I I JCE 1 或 JCE 2 的资金来源。

6 我们注意到，对应 JCE 1 的五年预测部分包含一个标题为“ JCE 2 ”的图表，而对应 JCE 2 的部分包含一个标题为“ JCE 1 ”的图表。然而，我们也观察到每个图表中的事实和数字正确对应于其所在 JCE 部分。

此外，更新后的商业计划实质性改变了归属于申请人投资的直接和间接就业创造估算。区域中心 NCE 必须证明该投资将创造至少10个全职直接或间接岗位。随最初申请提交的商业计划预测该投资将创造77个岗位。更新后的商业计划称该投资将创造142个“ EB-5 合格岗位 ”。更新后的商业计划包含更高的就业创造估算，因为计算包括了向其他无关联 NCE 投资所创造的岗位。申请人主张，这一“ 总就业创造将支持 EB-5 资格要求 ”，既支持申请人在项目中的资格，也支持所描述的所有其他阶段中的所有投资者。但根据法规，申请人必须证明为合格雇员创造的全职岗位总数将仅分配给那些以设立新商业企业作为申请依据的外国投资者。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(2)。更新后的商业计划未充分识别具体归属于 NCE 的就业创造，这可能导致岗位的错误分配或重复计算。因此，申请人不能依赖来自对其他 NCE（例如 ~----------~ 或 l I）的无关联投资所创造的就业，或其他投资者为满足记入其投资的就业创造要求而创造的就业。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)(i)；另见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 商业企业 ”）。

更新后商业计划中对最初商业计划描述的其他变更包括 JCE 的新所有权和管理层，以及不同的运营开始时间表。综合连同合并后的就业创造和收入预测，更新后的商业计划构成对最初申请中所述项目的不被允许的重大变更。

简言之，申请人提交的更新商业计划是一份新的第二商业计划。第二商业计划改变了 NCE 的商业模式和重点、投资计划用途以及预期就业创造。这些变更具有影响资格决定的自然倾向，因为它们增加了新的方面和组成部分，结合起来实质上形成了一个新的三阶段项目；因此，这些变更构成对申请人申请的不被允许的重大变更。见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770 (1988)；另见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76。一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(C)(1)。

基于上述理由，申请人未提交全面且可信的商业计划，证明由于 NCE 的性质和预计规模，它将为每位寻求 EB-5 分类的外国国民投资者创造至少10名合格雇员。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。具体而言，当申请人提交更新后的商业计划时，他就 NCE 的商业模式和重点、投资计划用途以及预期就业创造对其申请作出了不被允许的重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，他不能依赖更新后商业计划中所述的项目来确立其 EB-5 分类资格。相反，他必须基于第一份商业计划中指定的项目来确立资格。而无论是申请人对 NOID 的回应，还是记录中的任何其他证据，都不支持第一份商业计划足够全面、可信且符合 Matter of Ho，以致我们能够确定项目的就业创造能力。

B. 所需资本金额

此外，虽然这不是FOD决定的依据，但我们注意到，申请人并未证明其已向NCE投资或正在积极投资至少500000美元。该法规规定，EB-5申请“必须附有证据，证明该外国人已投资或正在积极投资于美国境内一个新的商业企业，且该投资为合法获得的资本，并将为不少于10名合格雇员创造全职职位。”8 C.F.R. § 204.6(j)。

申请人提交至案卷的证据未证明其已向NCE投入或正在积极投入所需金额的资金。8 C.F.R. § 204.6(j)(2)(iv)的规定在投资人承诺投入所需资金的可能证据中列举了“资金已转移或承诺转移至新商业企业以换取股份的证据”。案卷中包含已签署的认购册、认购协议和投资人资格问卷，但没有任何证据显示资金从申请人转移至NCE。我们注意到，银行文件显示资金被转移至区域中心，而非NCE。此外，案卷中不包含显示区域中心、或更重要的是NCE收到该等资金的银行账户对账单。因此，其未证明其已满足 8 C.F.R. § 204.6(j) 的要求。

C. 合法资金来源

并且，尽管并非FOD决定的依据，我们注意到案卷亦不足以依优势证据标准确认申请人所称EB-5资本投资的合法来源。见 8 C.F.R. § 204.6(e), (j)(3); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人指明其投资资金来源于五个渠道。申请人称，$145,631系通过以其和妻子在[已隐去]佐治亚州拥有的一处房产作担保的房屋净值信用额度取得。申请人和妻子分别从其个人401(k)退休账户中提取了$42,163和$87,560.19的贷款和分配款。申请人称其从其全资拥有的一家公司的账户收到$53,500。其和妻子还从出售位于佐治亚州的另一处房产中获得资金，收益金额为$136,531.09。并且，申请人和其配偶从申请人配偶的兄弟处收到金额为$75,000的赠与……
案卷反映，所有转移至[已隐去] LLC的资金均来自申请人和其配偶尾号为[已隐去]的[已隐去]银行账户。尾号为[已隐去]的[已隐去]银行账户2019年9月、10月和11月的银行对账单和交易历史报告副本反映，申请人所指明的五个来源的资金已被存入。看来该银行账户系2019年新开立，时间在申请人所指明来源的存款存入前不久。然而，银行账户对账单还反映来自[已隐去]的其他存款共计$7,500。案卷未说明这些与申请人转移至[已隐去] LLC用于其投资的资金混同的存款的性质。因此，我们

7 申请人所指明所有来源的资金总额超过$540,000。[已隐去] LLC向申请人收取了$40,000管理费。[已隐去]。

认定，依优势证据标准，没有充分的重要、相关或具有证明力的证据支持申请人转移至[已隐去] LLC的资金的合法来源。

基于上述理由，申请人未能证明其所称EB-5资本投资并非直接或间接来源于非法手段，因为证据未能将资金的完整路径追溯至合法来源。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 资本 ”）；Ho, 22 I&N Dec. at 210-11; Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

III. 结论

申请人未证明NCE在其提交申请时已雇用10名合格员工。其亦未提交全面的商业计划，证明鉴于NCE的性质和预计规模，其将在规定期限内雇用不少于10名直接、永久、合格的员工。证明其符合EB-5分类资格是申请人的责任。在此，申请人未作出此类证明。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表出庭通知而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。