JUL012024_01B7203 · 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：17853498 日期：2024年7月1日

对投资移民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》（本法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)寻求移民投资者分类。该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业中投资所需金额合格资本、将为美国经济带来利益并为合格雇员创造至少10个全职岗位的非公民。非公民可投资于与USCIS（美国公民及移民服务局）指定区域中心相关联的项目。参见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》，Pub. L. No. 102-395, 106 Stat. 1828 (1992)，第610条，经Pub. L. No. 114-113 (2015)第575条修订。

投资移民项目办公室审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明新商业企业将为合格雇员创造至少10个全职岗位，且所需数量的岗位将使用合理方法创造。审理主任未遵从USCIS此前对表格 I-526 范例项目及此前提交的与该新商业企业相关的表格 I-526 的批准中所作的就创造就业的认定，因为审理主任认定作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张其已按优势证据标准满足项目相关的资格要求。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

USCIS政策手册第6卷第G部分第3章阐述了USCIS关于遵从先前机构认定的政策。一般而言，USCIS不重新审查EB-5流程中较早作出的认定，且该等较早认定将被推定为

已获适当裁定。1 当USCIS此前认定某一经济方法在适用于特定项目的事实时对于预测未来创造就业是合理的，对于与该经济方法此前获批的特定项目直接相关的所有相关裁定，USCIS遵从该认定。2

反之，在后续程序中，若例如作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、程序记录中存在欺诈或虚假陈述的证据，或此前有利决定被认定在法律上存在缺陷，USCIS不遵从先前的有利决定。3 若某项变化具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化具有重大性。4 当新提交的申请涉及与先前批准不同的项目，或涉及同一先前获批项目但项目计划发生重大变化时，USCIS不遵从先前的裁定。5

按照8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请必须证明在新商业企业（NCE）中投资所需金额的资本将在两年内为至少10名合格雇员创造全职岗位。另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格 I-526 裁定及创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年期间视为自表格 I-526 裁定后六个月起算。

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明NCE将在两年内为至少10名合格雇员创造全职岗位，申请必须附有：

(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，针对十（10）名合格雇员，前提是此类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，显示由于新商业企业的性质和预计规模，未来两年内对合格雇员的需求将少于十（10）名，包括大致日期，以及此类雇员将于何时受雇。

申请无须证明NCE已创造10个合格雇员的全职岗位。但是，若岗位尚未创造，申请必须包括一份全面商业计划，证明未来两年内至少需要10名雇员。Matter of Ho 解释称，全面商业计划必须足够详细，以使USCIS能够就创造就业潜力得出合理推断。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。

在区域中心内投资于NCE的申请人可依赖经济方法证明该投资将因对NCE的投资而创造间接岗位，但此类方法必须合理。参见Pub. L. No. 102-395；8 C.F.R. § § 204.6(e), (j)(4)(iii),

1 一般参见6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-3。
2 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。
3 Id.
4 参见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。
5 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。

(m)(7)(ii)。申请人必须提供充分证据，使USCIS能够确定所使用的方法是否合理。

间接岗位是指在NCE之外持有、但因NCE而创造的岗位。6 例如，间接岗位包括但不限于创造就业实体（JCE）（当JCE并非NCE时）的雇员所持有的岗位，以及NCE或JCE所使用的材料、设备或服务生产商的雇员所持有的岗位。7

II. 分析

申请人主张，其于2017年8月17日向[已隐去]投资了500,000美元8，该[已隐去]为新商业企业（NCE），由[已隐去]依据投资移民项目赞助。根据日期为2015年9月的私募备忘录，NCE拟从70名移民投资者处募集35,000,000美元，并将全部金额借给[已隐去]（借款人）。借款人继而将全部金额借给[已隐去]和[已隐去]，即创造就业实体（JCE）。JCE计划开发、建设、装备和运营一座购物中心，该购物中心由两层地下停车场和三层零售、餐厅、俱乐部、酒吧及一家杂货店组成，位于[已隐去]纽约州。

A. 遵从

审理主任认定，由于重大变化，不宜遵从先前的认定。具体而言，审理主任认定，NCE的房地产于2019年挂牌出售、许可时间表和开工建设出现多次重大延误，以及资本结构和融资的变化，构成不允许的重大变化。在上诉中，申请人主张房地产挂牌出售、许可时间表和开工建设的延误以及资本结构的变化不构成重大变化。

首先，本办公室指出，在上诉中，本办公室对所有事实、法律、政策和裁量问题重新审查。参见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. at 537。经重新审查，本办公室认定，在2017年12月表格 I-526 范例获批与本申请裁定之间，与裁定相关的事实发生了重大变化，因此不宜给予遵从。

该法规要求申请人提交一份可信且全面的商业计划，显示创造就业将在两年内发生，这使得项目时间表对于确定EB-5资格和遵从具有重大性。9 参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。在此，NCE已修改其项目

6 一般参见6 USCIS Policy Manual G.2(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
7 Id.
8 2022年3月15日，美国总统Joe Biden签署了《2022年EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出了重大修订，包括指定目标就业区（TEA）和最低投资金额。参见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5) (2022)。在本案中，申请人于2017年提交申请，并主张该项目位于TEA。因此，所需资本投资金额从1,000,000美元下调至500,000美元。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2015)。
9 若变化后的情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则事实变化具有重大性。参见Kungys v. United States, 485 U.S. at 770-72。

时间表，包括完成日期，多次。2015年商业计划第13页称外部施工将于2017年第三季度完成，内部施工将于2018年第一季度完成。2017年商业计划第9页称外部施工将于2020年第四季度完成，内部施工将于2022年第一季度完成。2020年2月商业计划表明外部施工将于2022年第二季度完成，内部施工将于2023年第二季度完成。2020年6月商业计划及其附带的2020年6月经济影响报告进一步将施工完成日期推迟至2024年。先前的批准基于与当前面前不同的事实——包括项目时间表的较早版本——因此，审理主任正确认定，由于重大变更，不宜遵从先前裁定。见6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-3。

B. 就业创造

审理主任认定，记录未能证明新商业企业将为合格员工创造至少10个全职岗位，也未能证明将使用合理方法创造所需数量的就业岗位。具体而言，审理主任认定，申请人未能证明商业计划既全面又可信，因为自2015年以来商业计划的里程碑未能实现，且记录缺乏充分证据表明项目所需的融资已获得或新商业企业很可能获得。在上诉中，申请人主张商业计划可信，因为项目很可能继续进行并创造必要的就业岗位，且项目所需的融资很可能获得。

经重新审查，我们认定申请人未提供既全面又可信的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho，22 I&N Dec. at 213。因此，其未能证明新商业企业很可能在商业计划和经济影响报告所预测的两年内为合格员工创造至少10个全职岗位。

首先，记录中缺乏充分证据表明新商业企业很可能拥有项目所需的足够资本。2015年商业计划表明项目成本约为228,000,000美元。后续商业计划，包括2017年和2020年2月的商业计划，规定成本约为320,000,000美元。2017年商业计划称新商业企业将寻求60,000,000美元的建筑贷款以资助项目。然而，2020年2月和2020年6月的商业计划称项目将需要115,000,000美元的建筑贷款，部分原因是新商业企业未能吸引新商业企业最初预测的那么多投资者。

记录未能以优势证据标准证明新商业企业已获得或很可能获得完成项目所需的资本。记录包括一份2020年6月的条款清单，表明 将启动贷款尽职调查。该文件明确规定“ 本条款清单不具约束力 ”且“ 本条款清单不是贷款承诺 ”。此外，尽管该文件将2020年8月12日列为预计贷款交割日期，但申请人未在其提交材料中提供证据确认该贷款已交割。此外，审理主任指出，新商业企业此前已于2017年从另一金融机构获得60,000,000美元贷款的条款清单，但记录同样未确认其实际完成了贷款交割或收到了贷款收益。因此，两份条款清单均不能证明

新商业企业很可能获得所需贷款。尽管记录包括其他证据显示新商业企业尝试获得必要的建筑贷款，但均不足以确认其获得此类融资的可能性。

同样，记录不足以确认项目很可能获得必要的“开发商次级投资”。根据2020年2月商业计划，项目将需要金额为180,031,136美元的“开发商次级投资”。该金额旁的星号解释称该金额“[i]包括土地购买价格（扣除土地成本等于70,031,136美元）。”（括号为原文所有）。申请人提交了标记为“显示股权注入的支票、电汇收据和存款单”的文件。然而，这些文件中列出的数字总计远低于所需金额。此外，申请人未提供充分证据证明新商业企业很可能能够获得2020年2月商业计划归类为“开发商次级投资”的资金以投资于项目。

简言之，我们面前的记录未能以优势证据标准证明新商业企业很可能拥有项目所需的足够资金。因此，申请人未能证明依赖新商业企业将完成项目这一假设的就业创造预测是可信的。见Matter of Ho，22 I&N Dec. at 213（指出商业计划必须足够详细，以使USCIS能够就创造就业潜力得出合理推论）。

其次，记录中的证据未能证实施工时间表，这进而未能证明项目很可能在规定的两年期限内为申请人及其他寻求EB-5分类的投资者创造足够数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另见8 C.F.R. § 204.6(g)（规定每位个人投资者的投资必须为合格员工创造至少10个全职岗位）。

如前所述，项目时间表已多次变更。2015年商业计划表明行政阶段10将耗时9至12个月，外部和内部施工各耗时12至15个月，内部施工于2018年第一季度结束。2017年商业计划称行政阶段将耗时3年9个月，外部和内部施工各耗时18个月，内部施工于2022年第一季度结束。2020年2月商业计划规定行政阶段将持续5年9个月，内部施工将于2023年第二季度结束。2020年6月商业计划进一步推迟项目里程碑，称行政阶段将持续6年，内部施工将于2023年第四季度结束。因此，2020年6月商业计划预计比2015年商业计划规定的内部施工完成日期延迟超过五年。如审理主任决定中所述，鉴于项目自2015年以来已在行政阶段冻结多年，施工严重滞后，且因时间表推迟已多次修改商业计划，申请人未提供可信且全面的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Matter of Ho，22 I&N Dec. at 213。

10 2020年2月商业计划第2.6节解释称，行政阶段涵盖设计、土木工程、许可获取、费用支付、整个施工过程的监督以及EB-5投资者项目的营销。

2017年商业计划第9页解释称，截至2017年10月，由于正在进行的环境影响声明（EIS）研究，项目时间表已被进一步推迟。2017年商业计划的一份附件题为“ EIS时间表 ”，规定该研究将导致I
委员会于2018年第四季度批准特殊许可和重新分区申请。然而，记录显示项目未实现这一里程碑。具体而言，2020年2月商业计划附有一封2019年2月的信函，来自
新商业企业为EIS聘请的实体。该信函与2017年商业计划相矛盾，称“ 我们预计最终EIS将于2020年第四季度获批。 ”
I I2020年6月的信函称“ 我们正积极争取在[2020年]9月/10月最终签署 ”，并且“ 随后，申请将准备好进行认证，这将启动6个月的ULURP[统一土地利用审查程序]计时，直至申请最终批准。 ”申请人称“ 最终EIS批准预计在2020年9月/10月。 ”记录中没有任何文件证实以下主张：I I委员会于2018年批准了特殊许可和重新分区申请，EIS导致了“ 2020年9月/10月最终签署 ”，或新商业企业很可能获得必要的批准和许可，使项目能够在规定的两年期限内为投资者创造足够数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g)、(j)(4)(i)(B)。重要的是，申请人未提供证据确认“ 2020年9月/10月最终签署 ”或“ 最终EIS批准……于2020年9月/10月 ”。

申请人提交了一些证据，显示该项目在多年延误后可能正在推进。例如，他提交了文件，显示项目场地不再出售，且JCEs已于2020年12月获得拆除许可。然而，这些文件均不足以证明该项目很可能完成，或很可能及时创造所需数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见8 C.F.R. § 204.6(g)。值得注意的是，根据2020年6月商业计划第1页，该项目仍需若干许可，包括特别许可、施工许可、下水道许可和人行道许可。2020年6月商业计划声称，JCEs将于2020年9月获得特别许可，于2020年12月获得施工许可。此外，2020年6月商业计划第4页指出，JCEs预计在许可签发后于2021年1月开始施工。然而，申请人未提供证据核实这些里程碑中的任何一项——获得特别许可和施工许可或开始施工——已经实现。

虽然项目进展中的一些延误可能不影响商业计划的可信度，但在本案中，多年的延误、缺乏证据证明原定于2016年开始的施工实际已经开始，以及确认JCEs很可能拥有项目所需资金的文档不足，均不支持认定申请人提交了可信的商业计划，其中包含可信的预计完成日期或就业创造预测。尽管申请人在其提交材料中列举了围绕延误的若干情况，但其中无一充分解释项目在达到其里程碑（包括施工的开始和结束）方面出现的多次且广泛的推迟。简言之，申请人未能可信地证明该项目很可能何时完成，或很可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

鉴于我们关于遵从和就业创造要求的讨论，我们无需考虑本案中的其他资格问题。如有需要，我们将保留其他资格问题供未来考虑。11

III. 结论

在本案中，对先前决定的遵从并不适当，因为自I-526示范项目获批以来，作出有利决定所依据的 underlying facts 已发生重大变化，原因是项目无法满足商业计划中概述的开发时间表，且JCEs无法获得为项目提供资金所需的必要融资。此外，申请人未提交全面且可信的商业计划，证明鉴于项目的性质和预计规模，JCEs很可能在接下来两年内为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个全职合格雇员岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，他未能证明其符合移民投资者分类的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代依据。

命令：上诉被驳回。

11 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。