JUL272018_03B7203 · I-526 · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

.

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

MATTER OF T-Q-H- 日期：2018年7月27日

对移民投资者计划办公室决定的上诉

申请：FORM 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)，寻求作为移民投资者的分类。这第五类优先（EB-5）分类使移民签证可供那些在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、从而有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国国民使用。

移民投资者计划办公室代理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明该NCE将创造必要数量的就业岗位。[2] 在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张记录已证明其具备所寻求之利益的资格。

经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 法律

外国国民若在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。该外国国民必须证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。移民投资者可将所需资金直接投资于NCE，或通过区域中心投资，[3] 如本案申请人之所为。区域中心向美国公民及移民服务局（USCIS）申请指定。经指定的区域中心识别并与NCE合作，而NCE又关联于特定投资项目，该项目由NCE直接承担，或由一个或多个称为“创造就业实体”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为直接或间接创造就业的合格项目汇集移民（及其他）投资者资金。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(iii)。

1 记录中某些文件将该NCE称为
2 申请人未主张，记录亦未证明，该NCE已经创造了所需数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。
3 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。”见8 C.F.R. § 204.6(e)。

.

Matter of T-Q-H-

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，为证明创造就业，申请人必须提交：

(A) 由相关税务记录、Form I-9或十（10）名合格雇员的其他类似文件的复印件组成的文件材料，前提是此类雇员已在新商业企业设立后受雇；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，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，以及此类雇员将于何时受雇。4

预期就业创造必须通过提交综合商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，商业计划要“ 综合 ”，就“ 必须足够详细，使[USCIS]能够就创造就业潜力得出合理推断。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。 ”Id. 法规所设想的综合商业计划至少应包含对业务、其产品或服务及其目标的描述。Id. Ho案在阐述可接受商业计划的内容时，22 I&N Dec. at 213指出，该计划应包含市场分析、有关流程和供应商的信息、营销策略、组织结构、人员经验、人员配置要求、招聘时间表、职位描述以及销售、成本和收入预测。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

II. 分析

申请人向NCE投资了$500,0005，该NCE与USCIS指定的区域中心相关联。记录中包含两份商业计划书，日期分别为2014年和2017年。6 这些文件表明，NCE将汇集最多$33,000,000的EB-5资本，来自66名外国国民投资者，用于借贷给JCE，以开发一家纤维素转化为糖的工厂，该工厂将把原始天然废弃物（也称为生物质）加工成工业糖浆及其副产品。2014年商业计划书第17页表明，其他公司可以购买JCE的产品来制造“ 乙醇、生物柴油、

4 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)所述两年就业创造期自申请裁定后六个月起算。USCIS政策备忘录PM-602-0083，EB-5裁定政策19（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda；另见6 USCIS政策手册G.2(O)(5)，https://www.uscis.gov/policymanual。

5 申请人表明该NCE位于目标就业区，且所需合格资本金额从1,000,000美元向下调整为500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(t)(2)。

6 2014年和2017年商业计划均题为

7 商业计划的某些部分将“ 工业糖浆 ”称为“ 纤维素糖 ”和“ 葡萄糖浆 ”。

Matter of T-Q-H-

[和]生物塑料，”用于“其他工业应用”，或精炼“成食用食糖及各种其他消费和饲料产品”。2014年商业计划和经济影响分析规定，该JCE将在项目的规划、建设和运营阶段创造就业。

审理主任签发了拒绝意向通知（NOID），通知申请人记录未能证明新商业企业（NCE）或就业创造企业（JCE）在两年内为合格雇员创造所需数量的就业岗位的可能性大于不可能，因为2014年商业计划不全面或不可信。参见 8 C.F.R. § 204.60)(4)(i)(B)。具体而言，审理主任认定该商业计划缺乏足够细节且包含不一致之处，以致她无法就JCE的就业创造潜力作出合理推断。参见 Ho, 22 I&N Dec. at 213。在NOID答复中，申请人提交了额外证据，包括更新先前计划的2017年商业计划，并坚持认为她已提交关于就业创造的充分文件。

在上诉中，申请人主张主任的否决错误陈述了事实，并误解了申请及其NOID答复中提交的证据。她还提交了与作为纤维素制糖转化和乙醇工艺一部分而开发的设备有关的额外材料。

综合考虑全部记录，我们认定申请人未提供综合或可信的商业计划，因为2017年计划仍包含不充分的细节和不一致之处。见Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，申请人未能证明该JCE或该NCE将在两年内为合格雇员创造商业计划所预测的所需数量的就业岗位。

首先，2017年商业计划缺乏足够细节，说明该JCE将如何为其纤维素制糖转化工厂获得充足的生物质供应。在没有额外佐证的情况下，申请人未能证明2017年商业计划中的就业创造估计——该估计部分依赖于该JCE加工大量生物质——“比一厢情愿的猜测更为可靠”。见Ho, 22 I&N Dec. at 213。商业计划表明，该工厂到运营第二年将能够加工约453,976吨生物质。8 主任在否决决定中指出，记录中没有任何文件证明该JCE已获得除某选择权协议所述每年40,000吨供应之外的生物质。在上诉中，申请人主张该数量足以满足项目初始启动，要求该JCE确保项目所需全部生物质是不合理的。她进一步主张，记录中包含的联邦政府研究表明，在佛罗里达州——项目的预期地点——生物质随时可得，并提供了一份潜在供应商名单。

8 2017年商业计划第29页称，到第二年，该工厂将“能够每小时加工55,000公斤原始生物质原料。该工厂将每年运营312天、每天24小时，合计每年7,488个运营小时。”这些数字表明，该JCE每年将能够加工约453,976吨生物质（55,000公斤乘以7,488小时等于每年411,840,000公斤；411,840,000公斤约为453,976吨）。

.

Matter of T-Q-H-

佛罗里达州——项目的预期地点——生物质随时可得，并提供了一份潜在供应商名单。

尽管申请人已指明JCE潜在的生物质供应商，但2017年商业计划以及记录中的其他证据不足以证明JCE将如何为其项目获取生物质。所提及的每年40,000吨生物质供应并非合同承诺，而是由一家管理JCE的实体与佛罗里达州[已隐去]之间签订的“选择权协议”。此外，该文件明确说明“县不保证”所提供生物质的“质量或数量”；然而，2017年商业计划或记录中的任何其他证据均未解释生物质质量可能如何影响纤维素转化为糖的过程。此外，该协议规定，该选择权取决于是否在佛罗里达州[已隐去]取得用于纤维素转化为糖工厂的某处房产。然而，记录并未证明JCE或其任何关联实体已取得该特定房产。10 相反，2017年商业计划第18页列出的工厂地点为佛罗里达州[已隐去]。鉴于JCE计划处理的生物质数量巨大，且缺乏充分文件确认JCE已为该项目确保任何生物质，申请人未能证明2017年商业计划——特别是与其就业创造估算相关的部分——是全面或可信的。

其次，申请人未能证明2017年商业计划可信地显示JCE将创造必要数量的就业岗位，因为记录中关于工厂地点的证据不一致，且缺乏关于项目建设和运营阶段的充分文件。2017年商业计划第22页指明工厂将位于佛罗里达州[已隐去]。第18页称JCE通过其一家关联实体“已与[已隐去]达成协议，将第一座工厂设在佛罗里达州[已隐去]”，并且“一旦设施处于[JCE]控制之下，[其]将开始在现场加工原料”。然而，申请人未提供支持这些主张的文件。此外，该选址与记录中的其他文件不一致，其他文件规定工厂将位于佛罗里达州[已隐去]。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。她在此并未这样做。

此外，记录缺乏关于项目建设和运营阶段的充分信息。尽管2017年商业计划预计从项目的“硬建设成本”中创造90.2个就业岗位，但记录缺乏与任何可能建设并开发该工厂的潜在建筑公司相关的证据，例如合同安排。

9 申请人的初始申请表明[已隐去]是JCE的管理成员。她的NOID回复称[已隐去]成为

。

Matter of T-Q-H-

此外，尽管2017年商业计划规定纤维素转化为糖工厂的运营将创造685个就业岗位，但记录并未证实这一预测，因为缺乏与JCE运营该工厂所需必要许可证相关的证据。在上诉中，申请人主张审理主任要求提供许可证证据是错误的，因为她不确定该项目是否需要这些许可证。她还坚持认为，如果JCE需要许可证，其将取得这些许可证。根据申请人在其NOID回复中提交的一封来自[已隐去]的电子邮件，JCE将需要从“县机构”和“州机构”取得“空气许可证”、“水许可证”和“固体废物许可证”。该电子邮件称，许可证申请过程“劳动密集”，且在JCE拥有工厂选址之前无法开始。申请人未解释申请过程将持续多久，或JCE是否可能取得必要许可证。鉴于关于工厂选址的证据不一致，以及关于工厂建设和运营阶段的文件不足，申请人未能证明2017年商业计划中的就业创造预测是可信的。

第三，如审理主任所指出的，记录缺乏充分文件证明JCE拥有或将拥有完成项目的足够资金。2017年商业计划第25页表明，除来自NCE的33,000,000美元贷款外，JCE还将需要约8,800,000美元用于该项目。在其NOID回复中，申请人提供了一份题为“迄今开发费用”的文件，并解释称JCE无法提供关于资金的额外文件。在上诉中，申请人主张审理主任允许的提供所要求文件的回复时间过短，随后又将“无法取得数百万美元项目的完整收据”作为拒绝的依据。11 截至本决定作出之日，即审理主任发出NOID后六个月、其拒绝申请后三个月，申请人仍未提交额外证据充分表明JCE已获得或可能获得足够资金以完成项目。因此，她未能证明2017年商业计划中以项目完成为前提的就业预测是可信的。

第四，尽管审理主任的决定中未讨论，2017年商业计划的市场分析不符合Ho案的要求，22 I&N Dec. 第213页。具体而言，商业计划指出，尽管JCE凭借其专利工艺的独家许可拥有明显优势且没有直接竞争对手，但其“将与既有糖和乙醇生产商竞争”。尽管承认存在竞争生产商，市场分析未列出竞争企业、其相对优势和劣势，或竞争方产品和定价结构的比较。见同上。Ho案解释称，此类信息应包含在全面的商业计划中。

11 审理主任依据C.F.R. § § 103.2(b)(8)(iv)、103.8(b)给予申请人33天时间回复NOID。

Matter of T-Q-H-

III. 结论

申请人未提交全面且可信的商业计划，表明由于NCE或JCE的性质和预计规模，其在未来两年内将需要为每名EB-5投资者至少10名合格员工。因此，她未能证明符合移民投资者类别的资格。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of T-Q-H-, ID# 1723531 (AAO 2018年7月27日)