JUL292024_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：26092897 日期：2024年7月29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)（2018年）寻求移民投资者分类。[1] 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。

移民投资者项目办公室审理主任驳回了该申请，认定记录未能以优势证据标准证明申请人已遵守8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（多名投资者）、申请人2所投资的资金系通过合法途径获得，以及该新商业企业（NCE）将为合格雇员创造至少10个全职岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(3)-(4)、(g)(1)-(2)（2018年）。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

相关法规允许新商业企业拥有多名投资者，包括寻求和不寻求EB-5分类的投资者。在此类情况下，法规要求“ 所有资本

[1] 2022年3月15日，约瑟夫 · 拜登总统签署了《2022年EB-5改革与诚信法》，该法对EB-5项目作出了重大修订。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2018年提交了其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
[2] 申请人声称已向新商业企业投资500,000美元，并主张在提交申请时，该新商业企业位于目标就业区，因此所需合格资本金额已从1,000,000美元下调至500,000美元。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2018年）。

[投入新商业企业]的来源均已查明，且所有投资资本均通过合法途径取得。”8 C.F.R. § 204.6(g)(1)（2018年）。

此外，寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资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。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。新商业企业可以拥有多名各自寻求EB-5分类的投资者，前提是每名投资者均已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均导致为合格雇员创造至少10个全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的法规规定，为证明岗位创造，申请人必须提交：

(A) 由十（10）名合格雇员的相关税务记录、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。3

预期岗位创造必须通过提交综合商业计划来证明。先例决定Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)明确，要成为“综合的”，商业计划“必须足够详细，以使[美国公民及移民服务局（USCIS）]能够就岗位创造潜力得出合理推断”。“然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定岗位创造预测是否比充满希望的猜测更为可靠。”Id. 该决定总结道：“最重要的是，商业计划必须可信。”Id.

二、分析

申请人声称自己是99名投资者之一，这些投资者将资金汇集起来投资于新商业企业，该企业是一家在[已隐去]纽约提供租车服务的公司。在上诉中，申请人称新商业企业由[已隐去]4管理，且新商业企业继续“运营并持续存在”。

审理主任认定，申请人未能证明投入新商业企业的所有资金的合法来源。参见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。具体而言，审理主任论述称，“非EB-

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年岗位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/volume-6-part-g-chapter-2。
4 申请人在其书面论证意见中称，[已隐去]“为新商业企业谈判了合同”，且“[已隐去]的所有者能够提供个人担保，而[新商业企业]无法提供。”她还在其书面论证意见中解释称，新商业企业“是一个运营项目，在供给侧运营，提供创造岗位的资产，而[已隐去]作为管理人，有权……管理需求侧。”

5 新商业企业的资金，包括‘现金、资产、技术和知识产权’，来源于1,100万美元的‘股权投资’。”审理主任随后认定，申请人未记录非EB-5投资1,100万美元的合法来源。5 审理主任对非EB-5投资的论述缺乏8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)所要求的具体性。审理主任指出，记录中包含关于该1,100万美元是投入新商业企业还是投入[已隐去]的不一致之处。审理主任随后认定，申请人未以充分证据解决这些不一致之处。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出“[申请人]有责任通过独立客观证据解决不一致之处”，且“在没有指向事实真相的合格客观证据的情况下，试图解释或调和相互矛盾的陈述将不足以解决问题”）。然而，审理主任未解释审查了哪些证据，以及所审查的证据如何支持其认定申请人未解决不一致之处。本办公室注意到，申请人援引新商业企业的财务报表和银行对账单来支持其立场，即“该1,100万美元未记入[新商业企业]”。

作为另一项替代性驳回理由，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.6(g)(1)和(j)(4)下的岗位创造要求。似乎有证据支持审理主任的不利认定。具体而言，申请人在其书面论证意见中承认，新商业企业已创造或拟创造的许多岗位，包括司机岗位，均为独立承包商职位。申请人援引该法第274A(a)(4)条、8 U.S.C. § 1324a(a)(4)以及8 C.F.R. § 274a.5来支持其立场，即她可以依赖独立承包商职位来满足EB-5岗位创造要求。她所引用的法律依据并非EB-5法律依据；相反，它们是一项关于非法雇用无工作许可个人的法规和一项关于使用无工作许可个人劳动的法规。另一方面，相关EB-5法规——8 C.F.R. § 204.6(e)（2018年）——明确规定，雇员的定义“不应包括独立承包商”。换言之，根据该法规，像申请人这样的非公民投资者不能依赖创造独立承包商职位来满足EB-5岗位创造要求。8 C.F.R. § 204.6(e)。

申请人声称，行业惯例是将司机聘为独立承包商并向其出具美国国税局（IRS）表格1099-Misc（杂项信息），而非表格W-2（工资和税务报表）。6 为支持其主张，她提供了包括以下内容的证据：(1) 2023年1月新商业企业“运营卓越总监”的陈述，论述新商业企业对司机的监督和控制；(2) 列明新商业企业行政人员和司机及其工作安排的商业和雇佣记录；(3) 2023年3月[已隐去]的陈述，论述新商业企业决定向其司机出具IRS表格1099-Misc而非表格W-2；以及(4) 2023年3月[已隐去]的陈述，[已隐去]是[已隐去]金融与数据分析教授，

5 随后，审理主任基本逐字重复了同样的论述，最后认定申请人同样未能证明其本人EB-5资金的合法来源。审理主任未充分解释，为何依据8 C.F.R. § 204.6(g)(1) 提出的关于非EB-5资金的疑虑，可以被归入依据8 C.F.R. § 204.6(j) 提出的关于申请人本人EB-5资金的疑虑。

6 美国国税局解释称，“[实]体向独立承包商提供Form 1099-Misc，向雇员提供Form W-2。”When Would I Provide a Form W-2 and a Form 1099 to the Same Person?，可查阅 https://www.irs.gov/government-entities/federal-state-local-governments/when-would-i-provide-a-form-w-2-and-a-form-1099-to-the-same-person（最后访问于2024年6月17日）。

讨论了新商业企业（NCE）商业计划在创造就业方面的可信度。然而，这些文件并不支持申请人的主张，即独立承包商岗位（例如NCE已创造或拟创造的司机岗位）在相关EB-5法规下符合雇员的定义。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（对“ 雇员 ”的定义）。但是，申请人提交的许多此类文件是首次在上诉时提出；因此，审理主任没有机会审查这些文件。

除上文已讨论的证据外，申请人还在上诉时提交了其他材料，其声称这些材料可证明其符合EB-5分类资格，且审理主任没有机会审查。这些材料包括：(1) NCE首席技术官2023年1月的声明，解释NCE对工人的需求，包括其需要为其拥有或租赁的每辆车配备两名司机；(2) 确认NCE正在运营的文件；(3) 申请人声称由与NCE有关联的实体签署的服务合同；(4) 2023年3月的初步报告，讨论NCE在2015年和2016年的就业创造情况，并提及NCE的IRS Form W-2、税务申报、工资文件及其他雇佣记录；以及(5) 车辆购置记录，例如车辆所有权证、租赁协议和支票副本，用以核实NCE对车辆的 ownership 或财务义务。7

此外，在审理主任作出驳回申请人申请的裁定大约一年后，即12023年，美国证券交易委员会（SEC）在美国_____联邦地区法院提起诉讼，指控该新商业企业（NCE）_____、_____以及管理这两个实体的某一个人，在向寻求EB-5分类的投资者进行的证券发行中作出欺诈性虚假陈述。据SEC称，这两个实体和该个人“ 向[该NCE]投资者谎称[该NCE]将以符合EB-5签证项目要求的方式运营 ”，但并未照此行事。该诉讼还指控，这两个实体和该个人“ 将关键创收合同置于_____名下，尽管其曾告知投资者[该NCE]将是运营中的运输企业 ”。SEC进一步指控，该个人“ 使用了一名[非公民]投资者的资金，用于支付其另一家公司与SEC之间先前和解协议的一部分 ”。~

SEC新闻稿，[已隐去] 2023，可查阅 https://www.sec.gov/news/press-release/2020（最后访问于2024年6月17日）。审理主任应考虑SEC诉讼中提出的问题是否对申请人的资格产生重大影响。

III. 结论

鉴于SEC未决诉讼指控NCE和[已隐去]对非公民投资者实施欺诈、本裁定中认定的缺陷，以及申请人在上诉时提交了审理主任没有机会审查的额外证据，我们将该事项发回重审，以便审理主任考虑记录中的所有材料并作出新的裁定。

命令：审理主任的裁定予以撤回。该事项发回重审，以便按照上述分析作出新的裁定。

7 我们注意到，大多数车辆所有权证文件未将NCE列为车辆所有人。