JUN012018_01B7203 · 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

案件编号：H-V-H- 日期：2018年6月1日

对移民投资者计划办公室决定的上诉

申请：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)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（NCE）中投资所需金额合格资本、从而惠及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。

移民投资者计划办公室主任否决了该申请，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符合所寻求之福利的资格。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

I. 法律

外国国民如在美国新商业企业（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惠及美国经济，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。经指定的区域中心确定并与NCE合作，NCE则与特定投资项目相关联，该项目由NCE直接承接，或由一个或多个称为“ 创造就业实体 ”（JCE）的独立实体承接。区域中心可为创造直接或间接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(j)(4)(iii)。

1 记录中的部分文件将该NCE称为
2 申请人未主张，记录亦未证明，该NCE已创造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……改善区域生产力、创造就业及增加国内资本投资。 ”见8 C.F.R. § 204.6(e)。

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、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 ”，“ 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]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。 ”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指出，该计划应包含市场分析、有关相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——南大西洋区域中心（South Atlantic Regional Center）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。7 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(j)(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(D)(5)，https://www.uscis.gov/policymanual。
5 申请人表明该NCE位于目标就业区，所需合格资本金额从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(f)(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 ”。

案件编号：H-V-H-

[和]生物塑料 ”，用于 “ 其他工业应用 ”，或精炼 “ 成食用蔗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，JCE将在项目的规划、建设和运营阶段创造就业。

主任签发了否决意向通知（NOID），告知申请人记录未能证明该NCE或JCE在两年内更有可能为合格雇员创造所需数量的就业岗位，因为2014年商业计划不综合或不可信。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。具体而言，主任认定该商业计划缺乏足够细节并包含不一致之处，以致其无法就JCE的创造就业潜力得出合理推断。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，并坚持其已提交关于创造就业的充分文件。

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。其还提交了解释纤维素制糖转化和乙醇生产过程某些方面的科学文章。

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年计划仍包含不足的细节和不一致之处。见Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，申请人未证明JCE或NCE将在两年内按商业计划所预测创造所需数量的合格雇员就业岗位。

首先，2017年商业计划缺乏足够细节说明JCE将如何为其纤维素制糖转化工厂获取充足的生物质供应。在没有额外佐证的情况下，申请人未证明2017年商业计划中的就业创造估算——该估算部分依赖于JCE加工大量生物质——“ 比充满希望的猜测更为可靠 ”。见Ho, 22 I&N Dec. at 213。商业计划表明，该工厂在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，记录未包含任何文件证明JCE已获得超出某选择权协议所述每年40,000吨供应量之外的生物质。在上诉中，申请人主张该数量足以满足项目初期启动，要求JCE确保项目所需全部生物质是不合理的。其进一步主张，记录中包含的联邦政府研究表明，佛罗里达州（项目的预期地点）生物质供应充足，并提供了一份潜在供应商名单。

2017年商业计划第29页第8段指出，到第二年，该工厂将 “ 具备每小时处理55,000公斤原始生物质原料的能力。该工厂将每天运行24小时，每年运行312天，每年总计7,488个运行小时。 ” 这些数字表明，JCE每年将能够处理约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）。

.

案件编号：H-V-H-

佛罗里达州（项目的预期地点）存在额外生物质，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，而是一份由管理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工艺。此外，该协议规定，该选择权以在佛罗里达州[已隐去]取得用于纤维素转化为糖工厂的某处房产为条件。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。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）具有全面性或可信性。

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，因为记录中包含关于工厂选址的不一致证据，且缺乏关于项目建设阶段和运营阶段的充分文件。2017年商业计划第22页明确说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，将第一家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]将开始现场加工材料”。然而，申请人未提供文件支持这些主张。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)。其在本案中未这样做。

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年商业计划预计通过项目的“硬建设成本”创造90.2个就业岗位，但记录缺乏与任何将建设和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。其NOID答复称[已隐去]成为

。

Matter of H-V-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，但记录未能证实这一预测，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，因为其不确定该项目是否需要这些许可证。其进一步主张，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答复中提交的来自[已隐去]的一封电子邮件，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长时间，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具有可信性。

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答复中，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答复时间过短，无法提供所要求的文件，随后又将“无法获取一个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一年多之后、其拒绝申请六个月之后，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，其未能证明2017年商业计划中以项目完成为前提的就业预测具有可信性。

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Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213的要求。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，或竞争产品与定价结构的比较。见同上。Matter of Ho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8 C.F.R. § § 103.2(b)(8)(iv)、103.8(b)给予申请人33天时间答复NOID。

Matter of H-V-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位EB-5投资者至少10名合格员工。因此，其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 H-V-H-, ID# 1108444 (AAO 2018年6月1日)