JUN022023_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：15760454 日期：2023年6月2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)（2017年）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将惠及美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的新商业企业中投资所需金额合格资本的非公民。非公民可投资于与USCIS指定区域中心相关联的项目。参见经修订的《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》第610条。

投资移民项目办公室审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人已投资或正在积极投资过程中的资本系通过合法手段获得的资本。申请人随后提交了合并的重新开案和复议动议。审理主任驳回了该动议。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任错误解释了适用法律，要求必须证明第三方换汇人的资金系合法来源。申请人进一步主张，审理主任施加的这一新要求在法律上不正确，严重偏离了USCIS既定政策，且未经事先通知利益相关方，违反了《行政程序法》（APA）。

申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。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。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

任何直接或间接通过非法手段（如犯罪活动）获得的资产均不被视为资本。8 C.F.R. § 204.6(e)。申请人必须以优势证据标准证明该资本系其本人所有且系通过合法手段获得。8 C.F.R. § 204.6(j)(3)；另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 210 (Assoc. Comm'r 1998)。为证明该资本系其本人所有，申请人必须记录资金的路径。Matter of Izummi, 22

I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人不能仅通过提交记录资金存入新商业企业的银行函件或对账单来证明资金的合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。记录必须将资金路径追溯至合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

II. 分析

申请人在其申请第2页表明，其于2016年9月12日向新商业企业（NCE）投资了500000美元，该企业依据移民投资者试点计划与_____相关联。根据该NCE的保密私募备忘录（PPM），该NCE拟从100名移民投资者处汇集50000000美元，并将全部款项贷给创造就业实体（JCE），以资助JCE开发一个名为L_____的项目的第一阶段A期，该项目位于纽约_____。该PPM还表明，JCE将分两期建设_____，且该项目将是一个1.25百万总平方英尺的混合用途开发项目。该PPM进一步表明，第一期将是建造两栋高端住宅塔楼、社区设施空间、一栋办公塔楼、一个零售综合体和一座地下停车库，第二期将是建造一座180间客房的精品酒店。

A. 申请人投资资金的来源

申请人主张，其投资资金来源于2016年3月其配偶I_____和姻亲兄弟!_____在中国以5,300,000人民币（RMB）出售一处不动产。2

2001年10月，申请人、其配偶和姻亲兄弟以RMB 403,274购买该房产。申请人主张，其使用在_____积累的就业收入支付了RMB 203,274的首付款，并且他们从Bank of,_____获得了RMB 200,000的贷款，以该房产作抵押购买该房产。3 申请人还主张，其配偶于2002年5月使用其在l_____积累的就业收入偿还了该贷款。4

2015年6月，申请人将其在该房产中的权益转让给其配偶。2016年3月8日，申请人的配偶和姻亲兄弟以RMB 5,300,000出售该房产。2016年3月30日，申请人的姻亲兄弟将其出售所得份额RMB 1,766,000赠与申请人的配偶。5

1 2022年3月15日，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年）。在本案中，申请人于2016年提交申请，并表明该项目位于TEA。因此，所需合格资本金额从$1,000,000下调至$500,000。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2015年）。
2 参见申请人关于资金来源的说明，日期为2016年9月。
3 参见同上。
4 参见同上。
5 参见申请人、其配偶和姻亲兄弟的声明，日期为2016年3月30日。

为支持关于其积累就业收入的主张，申请人提交了其来自l_____人力资源部_____的收入证明，日期为1999年10月，其中表明申请人是_____的采购和质量经理，且其过去三年的平均税后月收入为RMB 7,156。申请人还提交了其配偶来自~-------~的收入证明，其中表明申请人的配偶自1996年4月起在l__J工作，担任市场部经理，且其从1997年1月至2001年12月共赚取RMB 491,000。该收入证明还表明，个人所得税由l_____代扣代缴。然而，记录中不包含足以佐证记录中主张的证据。

审理主任认定，申请人未提交足够的书面证据支持其主张的积累收入。在上诉中，申请人未提交新证据证明申请人和其配偶为购买该房产所主张的积累就业收入，也未就该认定提供解释。

申请人主张，2016年3月11日，其配偶从出售所得中借给其朋友I_____RMB 1,000,000，且2016年8月5日，I_____向其配偶偿还了RMB 1,000,000的贷款。6 申请人还主张，2016年3月11日，其配偶从出售所得中借给其朋友]_____RMB 530,000，且2016年8月10日，I_____向其配偶偿还了RMB 530,000的贷款。7

审理主任认定，申请人未以优势证据标准证明来自l_____的贷款偿还款系通过合法手段获得。在上诉中，申请人未提交新证据证明~---------~于2016年8月5日和2016年8月10日向申请人配偶账户转账RMB 1,000,000和RMB 530,000所使用的所谓合法资金来源。

申请人主张，审理主任要求证明第三方所作的贷款偿还款系通过合法手段获得没有法律依据，且法律仅要求申请人证明其向第三方提供的贷款系通过合法手段获得。申请人进一步主张，通过设立新要求，即必须证明第三方的贷款偿还款系通过合法手段获得，但不要求对房产第三方购买者所使用的资金提供相同证明，审理主任的行为任意、反复无常且不公平，违反了宪法并违反了APA。

首先，USCIS依据法定和监管授权管理EB-5项目，且申请人并未主张EB-5法规或规章的某一具体条款违宪。就申请人的正当程序主张以EB-5法规和规章的合宪性为基础而言，本办公室缺乏对国会颁布的法律或国土安全部颁布的规章的合宪性作出裁定的管辖权。参见，例如，Matter of Fuentes-Campos, 21 I&N Dec. 905, 912 (BIA 1997)；Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA

6 参见申请人配偶的说明，日期为2016年9月1日。
7 参见申请人配偶的说明，日期为2016年9月1日。

1992年）。因此，我们将审议申请人就程序提出的关切，因为这些关切涉及审理主任是否遵守了适用的法规和规章。

第二，申请人必须以优势证据标准证明，投入新商业企业的资本或正在积极投入过程中的资本是通过合法途径获得的。8 C.F.R. § 204.6(j)(3)；另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11。8 C.F.R. § 204.6(j)(3) 规定了申请人必须随申请提交的、用以证明资本系通过合法途径获得的文件类型。通过这些文件，申请人提供资本来源的证据。在本案中，由于申请人声称来自_____的贷款偿还款被申请人用于投资NCE，8 申请人必须证明该资金系通过合法途径获得。申请人未提交充分证据证明_____用于向其配偶偿还贷款的资金所称的合法来源。因此，记录中缺乏充分证据表明申请人的投资资金具有合法来源。

B. 非正式价值转移

申请人主张，由于中国对货币兑换和国际转账的限制，他请其朋友！！帮助将其投资资金兑换成美元。9

2016年8月20日，申请人从其尾号为'----------,,__的中国招商银行（CMB）账户向尾号为I I的中国建设银行账户转账人民币3,628,245元。作为交换，2016年8月29日， 从其~ ！银行（HSB）I I支行尾号为 的账户向申请人尾号为l I的CMB I I支行账户转账559,000美元。

在回应补件通知（RFE）时，申请人主张，用于货币兑换的美元！ I来源于l I的就业收入，并且从2006年1月至2016年8月，I l在 I担任董事会主席，平均税后年收入为._H_K_D_l_0_,-0-00-,-0-0-0-.-为支持这一主张，申请人提交了来自I I的l I的收入证明、l I总经理的证明以及I I的商业登记文件。然而，记录中未包含充分证据证明所称的这些资金在l IHSBI ！尾号为O的账户中的积累和维持情况，直至2016年8月29日转入申请人账户。

在回应拒绝意向通知（NOID）时，申请人提交了~ I为其HSB I ！尾号为c=]的账户的银行对账单第1页和第2页，涵盖2016年8月3日至2016年9月3日期间。10 该银行对账单显示，2016年8月12日，1,080,000美元被存入l IHSBI l尾号为c=]的账户，紧接着

8 见申请人于2016年9月出具的关于资金来源的说明。
9 见申请人于2016年9月出具的关于资金来源的说明；另见申请人和 于2016年8月29日出具的关于货币兑换的声明。
10 申请人未提供完整的银行对账单；记录中不包含该银行对账单的第3页和第4页。

在2016年8月29日从该账户向申请人账户转账559,000美元之前。然而，该银行对账单未显示存款来源。

在动议中，申请人主张，l ~的收入由其持有的l _股份所有权证明，并且l 在l I中132.77%的股份在2012年基于股东权益价值为人民币344,388,071元。为支持这一主张，申请人提交了1 I于2009年12月31日召开的临时股东大会会议记录，该记录表明截至2009年12月31日，I I持有l I的592,128,289股股份。申请人还提交了l 的2012年年度报告，其中包含1 I I l从2008年至2012年的五年财务摘要。2012年年度报告表明，截至2012年12月31日， 其配偶以及由~ l拥有的公司持有l 的129,056,933股普通股。虽然会议记录和l I的2012年年度报告显示I I在2009年和2012年对I I拥有所有权权益，但这些文件并不支持关于合法来源的主张，也不支持关于资金如何在2016年向申请人账户转账559,000美元之前到达l IHSBI l尾号为D的账户的路径的主张。

审理主任认定，申请人未提供充分的书面证据来佐证！ l关于其HSBI 账户中的美元来源于其在 的累积收入的主张。在上诉中，申请人未提交新证据来支持这一主张。

申请人主张，审理主任对第三方兑换人资金来源的不合理宽泛且侵入性的要求未经法律授权，侵犯隐私权，且不相关。申请人进一步主张，此类文件不在其掌握之中，为遵守审理主任的要求，他不得不恳求兑换人合作并披露其敏感的个人财务信息，他只能任由兑换人摆布。

虽然我们认可申请人的主张以及在从第三方兑换人处获取财务或其他个人信息方面可能存在的困难，但在签证申请程序中，申请人承担证明其符合所寻求福利资格的举证责任。见 Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493, 495 (BIA 1966)。正如审理主任在补件通知中所述，由于申请人的资金通过第三方兑换人_____,流转，且没有充分文件证明该兑换人以及该兑换人HSB I I尾号为 的账户中资金的合法性，申请人承担证明转入申请人CMB._____.....尾号为c=]账户的资金系通过合法途径获得的举证责任。在本案中，申请人未能履行这一举证责任。根据记录中的证据，申请人的资金汇往l ！中国建设银行尾号为c=]的账户似乎从未离开中国大陆。虽然申请人声称 通过其在 的累积就业收入获得了兑换资金，但记录中未包含充分证据支持这一主张。. _____~HSB I ！尾号为 D的账户中的资金来源未被充分证明。

申请人还主张，在提供EB-5项目的《移民与国籍法》第203(b)(5)条以及提供“ 资本 ”定义的8 C.F.R. § 204.6(e)中，只字未提“ 合法途径 ”、“ 第三方 ”、“ 中间人 ”或“ 兑换人 ”，且合法途径调查仅应适用于外籍企业家，而不适用于第三方兑换人。申请人

进一步主张，四个先例决定——Matter of Ho、Matter of Izummi、Matter of Soffici和Matter of Hsiung——仅要求申请人记录其资金来源，未提及中间人或兑换人。为支持这一主张，申请人提交了《移民与国籍法》第203(b)(5)条、8 C.F.R. § 204.6以及USCIS政策手册第6卷第G部分第2章。

申请人必须以优势证据标准证明资本系其本人所有且系通过合法途径获得。8 C.F.R. § 204.6(j)(3)；另见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210。为表明资本系其本人所有，申请人必须记录资金的路径。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。记录必须将资金路径追溯至合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。USCIS对规章的完整路径解释是其权威立场，正如1998年先例决定中所解释的那样。见Borushevskyi v. USCIS, No. 19-3034, 2023 WL 2663006, at 19-20 (D.D.C. Mar. 27, 2023)。这些决定要求申请人确立完整的资金路径，以证明资金系通过合法途径获得。见 id. at 20。

在本案中，记录反映申请人的资金汇往l I中国建设银行尾号为c=]的账户从未离开中国大陆。2016年8月20日，申请人从其尾号为l ！中国建设银行尾号为l I的CMB账户转账人民币3,628,245元。2016年8月29日，I ！从其HSB 尾号为 的账户向申请人尾号为l I的CMB ！支行账户I IBranch I转账559,000美元。申请人的资金路径存在断点。由于申请人无法确立申请人资金从中国大陆到I I的完整路径，申请人必须以优势证据标准证明路径断点之后发生的资金系通过合法途径获得。虽然申请人声称 通过其在 的累积就业收入获得了兑换资金，但记录中未包含充分证据支持这一主张。~---~HSBI I尾号为illLJ的c=]账户中的资金来源未被充分证明。

申请人进一步主张，其已证明该货币兑换机构的收入水平（其在[已隐去]中持有的32.77%股权在2012年价值人民币344,488,071元，约合48.7百万美元），该金额远超根据优势证据标准进行该货币兑换所需的559000美元。

~---~l在l l中于2012年持有的股权，不足以支持其关于2016年货币兑换中所使用的美元来源于其2006年至2016年期间在另一家公司累积的就业收入的主张。如上所述，2016年8月12日，1,080,000美元被存入~___.,.....HSB I I账号尾号为~的账户，随后于2016年8月29日从该账户向申请人的账户转账559,000美元。在上诉中，申请人未提交新证据以查明该笔存款的来源。申请人未提供新证据以支持关于合法来源的主张，亦未支持关于资金如何到达I IHSB I I账号尾号为l I的账户的路径的主张。

申请人主张，审理主任仅选择性地针对个人外汇兑换方进行审查，而未对机构外汇兑换方（如银行和金融机构）进行同样严格的调查，此举构成歧视，违反了美国宪法平等保护条款和正当程序条款。此外，申请人主张，2017年USCIS

开始向使用第三方货币兑换方将资金转移至美国的中国投资者发出补件通知，并且在2017年之后要求审查第三方兑换方的合法资金来源，USCIS此举任意且反复无常，实际上等于立法制定了一项新法律。申请人还主张，审理主任将要求提供第三方兑换方合法资金来源证明的新要求追溯适用于申请人的案件，而申请人已于2016年完成投资并提交申请，该新规则的追溯适用使申请人措手不及，申请人此前一直依赖EB-5法规的明文规定和USCIS此前的裁决惯例，并因此受到损害。

记录显示，I I并非持牌货币服务企业，而是申请人的一位朋友，其帮助申请人将资金兑换为美元用于申请人的EB-5投资。如上所述，由于申请人的资金经由第三方兑换方I ~流转，且没有充分文件证明该兑换方的合法性以及该兑换方HSB I I账号尾号为~的账户中资金的合法性，申请人负有举证责任证明转入申请人CMB L_J I I账号尾号为c=]的资金系通过合法方式获得。审理主任在审查申请人合法资金来源的过程中要求提供第三方兑换方所使用的资金来源的证据，此举有法规和先例决定的支持。

申请人在其书面论证意见中引用了三个法院判决以支持其主张。申请人引用的第一个案件是ITServe Alliance, Inc. v. Cissna, 443 F.Supp. 3d 14 (D.D.C. 2020)，该案涉及USCIS对与非移民H-1B签证申请相关的雇主与雇员关系要求的解释。申请人引用的第二个案件是Chang v. USCIS, 289 F.Supp. 3d 177 (D.D.C. 2018)，该案讨论了有限合伙协议中的看涨期权，该期权赋予原告所投资的新商业企业买断原告的选择权，该案涉及风险资本要求。申请人引用的第三个案件是Zhang v. USCIS, 344 F.Supp. 3d 32 (D.D.C. 2018)，该案涉及USCIS将原告投资于新商业企业的贷款收益解释为债务而非现金，该案涉及所需资本投资额要求。这些案件均未涉及本案所提出的问题。

此外，申请人未提供证据证明审理主任在2017年之前未审查货币兑换中第三方兑换方所使用的资金来源，或证明其曾在未调查第三方兑换方所主张的资金来源的情况下批准了其他申请。而且，即使此前的批准可能有误，也不能因该等先前批准而要求批准申请人未证明其资格的申请。参见，例如，Matter of Church Scientology International, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm. 1988)。USCIS或任何机构无需将已承认的错误视为具有约束力的先例。Sussex Engg. Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987), cert. denied, 485 U.S. 1008 (1988)。

基于上述理由，记录仍不足以按照优势证据标准证明申请人已投资的或申请人正在积极投资过程中的资本系通过合法方式获得的资本。

III. 结论

由于记录不足以证明申请人已投资的或申请人正在积极投资过程中的资本系通过合法方式获得的资本，申请人未能按照优势证据标准证明其符合移民投资者签证类别的资格。

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。