JUN302025_02B7203 · 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：35731664 日期：2025年6月30日

对实地行动局（FOD）决定的上诉

表格 I-526，外国投资者移民申请

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)（2019年）寻求作为移民投资者的分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给向新商业企业（NCE）投资所需金额合格资本的外国人，该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。外国人投资于与USCIS指定的区域中心相关联的项目。2 见《1993年商务部、司法部和国务院、司法机构及相关机构拨款法》，Pub. L. No. 102-395，§ 610，106 Stat. 1828（1992年），经修订（以下简称“《拨款法》”）。

实地行动局（FOD）以多项理由拒绝了该申请，包括认定记录不足以证明申请人据称对NCE的投资3将至少为合格雇员创造10个全职职位。该事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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）。本办公室对该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

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，申请人必须证明其对NCE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职位，

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并将区域中心计划编纂于该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人在RIA实施之前提交了申请，当时存在的相关法律管辖本上诉裁决。
2 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、创造就业和增加国内资本投资。”见8 C.F.R. § 204.6(e)。
3 申请人称NCE隶属于一个区域中心，USCIS于2009年指定该区域中心参与EB-5计划。

见另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格 I-526（外国投资者移民申请）的裁决和创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)所述两年期被视为自表格 I-526裁决后六个月起算。

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

(A) 由相关税务记录、表格 I-9或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，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。

申请人无须证明NCE已经创造了10个合格雇员的全职职位。但是，在职位尚未创造的情况下，申请必须包括一份综合商业计划，证明未来两年内至少需要10名雇员。Matter of Ho解释称，综合商业计划必须足够详细，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NCE的申请人可以依赖经济方法来证明该投资将因对NCE的投资而创造间接就业，但此类方法必须合理。见Pub. L. No. 102-395；8 C.F.R. § § 204.6(e)、(i)(4)(iii)、(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。

II. 分析

本办公室面前的主要问题是，申请人是否已证明其对NCE的投资满足8 C.F.R. § 204.6(i)(4)下的创造就业要求。基于下述理由，本办公室认定申请人未提供既综合又可信的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Matter of Ho，22 I&N Dec. 第213页。因此，他未证明创造就业实体（JCE）将如所提交商业计划和经济影响报告所预测的那样，在两年内为合格雇员创造至少10个全职职位。

记录显示，2019年11月，申请人向新商业企业的指定托管账户汇付了总额5550004美元，作为其EB-5投资。银行记录显示，这些资金

4 申请人表示NCE和JCE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(t)(2)（2019年）。申请人向NCE托管账户汇付的555,000美元包括55,000美元管理费。

转入NCE尾号为Don的Interaudi Bank支票账户，2019年12月20日。
根据NCE 2019年10月的商业计划，其拟从25名移民投资者处筹集最多12.5百万美元，用于向JCE，~----------~LLC提供贷款。JCE拟使用来自NCE的贷款收益，加上6百万美元的“开发商资金”，用于建设I I，其被描述为“一所服务于6-12年级的新公立特许学校……位于佛罗里达州I I一块14英亩的土地上。”该商业计划称，该项目将总共创造262.9个合格就业岗位。

FOD于2024年4月发出了证据请求（RFE）。FOD强调，尽管商业计划表明JCE已于2019年10月签订买卖协议购买项目地产，并被指定使用EB-5投资者的资金建设学校地产，但USCIS无法在佛罗里达州州务卿的可搜索在线商业实体数据库中核实JCE的存在。FOD要求澄清JCE的成立日期，并提供证据证明申请人在NCE投资的资金如何为创造就业目的提供给JCE。

针对补件通知（RFE），申请人提供了证据，证明JCE于2024年[已隐去]成立为佛罗里达州有限责任公司。申请人还提供了有关项目状态的更新，包括NCE和JCE双方代表的陈述。申请人表示，由于COVID-19疫情造成的不确定性以及国会对EB-5区域中心项目的失效，该项目25名投资者中有18名已撤回其申请，剩下7名活跃投资者和3.5百万美元的投资。5

关于项目状态，JCE经理的一封信解释称：(1) 由于疫情以及项目现场附近大部分道路的湿地缓解许可困难，项目延迟了数年；(2) [已隐去]市一直等到湿地缓解和道路完工后才发放场地规划批准；(3) 随着湿地缓解完成和道路在建，场地规划许可预计于2024年秋季获批；(4) 施工预计在获得许可后13个月完成；(5) JCE仍致力于完成该项目。

NCE普通合伙人的一份简要项目更新表示，“尽管EB-5投资已因I-525撤回而较原商业计划减少，但JCE已坚定承诺，一旦所需许可批准到位，将充分使用剩余的3,500,000美元EB-5贷款收益。”申请人提供了NCE[已隐去]运营账户的银行记录，以支持其关于其投资资金以及另外六名EB-5投资者各500,000美元投资仍可在NCE运营账户中使用的说法。申请人坚持认为特许学校项目“仍有望按2019年商业计划所述并在监管时限内完成。”

FOD认定记录未证明NCE将为合格雇员创造至少10个全职职位，且所需数量的职位将使用合理方法创造。具体而言，FOD认定申请人未证明NCE的

5 为回应RFE而提交的银行记录显示，这些个人在2023年11月至2024年1月期间从NCE运营账户中撤回了其投资资金。

商业计划既全面又可信。FOD注意到，在预期来自移民投资者的12.5百万美元资金中，仅有3.5百万美元可用，该项目似乎面临9百万美元的显著短缺，而这笔资金是资助学校建设所需的，几乎占拟议总预算18.5百万美元的一半。FOD强调，申请人未解释这些额外资金将如何筹集。此外，尽管FOD认可针对RFE所作更新以及JCE对各种项目延迟的解释，但指出记录缺乏迄今为止任何项目进展的支持性证据。

在上诉中，申请人主张，尽管项目开发出现延迟且非开发商或投资者的过错，“ JCE/开发商继续推进该项目，仅仅是因为其认为，更有可能的是，其将在该努力中取得成功。 ”申请人称，USCIS不应推翻开发商“ 独立、商业合理的评估，即项目将被开发 ”，并坚持认为“ 商业计划的全面执行和完成方面的合理延迟不是拒绝[申请]的理由。 ”

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，其未证明JCE将如商业计划和经济影响报告所预测的那样，在两年内为合格员工创造至少10个全职岗位。

首先，如FOD决定中所述，记录中缺乏充分证据表明JCE将可能拥有足够的项目资金。商业计划称，项目将需要(1)来自25名移民投资者的12.5百万美元EB-5资金，以及(2)“ 开发商资金 ”6百万美元，以资助18.5百万美元的项目总成本。尽管NCE从25名移民投资者处获得了12.5百万美元资金，但申请人承认其中18人撤回了投资，仅剩3.5百万美元可供NCE向JCE贷款。

记录未以优势证据标准证明，JCE已获得或可能获得完成项目所需的剩余15百万美元建设融资。尽管申请人在上诉中声称JCE仍致力于将项目推进至完成，并重新提交了JCE就此出具的函件，但申请人的书面论证意见和JCE的函件均未回应FOD关于EB-5投资资金9百万美元短缺的关切。此外，商业计划部分基于JCE是一家既有实体，具备为项目提供6百万美元“ 开发商资金 ”的财务能力。例如，商业计划第3页称，JCE于[已隐去]2019年签订了一份购买和销售协议，以收购项目物业。[已隐去]6

尽管有此主张，记录显示JCE于2024年在佛罗里达州成立为有限责任公司，时间在FOD询问其成立日期之后不久，且在本申请提交近五年之后。这使商业计划的可信度受到质疑，该计划在多个地方称JCE已购买项目物业并正准备申请场地许可。在上诉中，申请人强调“ JCE对项目开发的重大且持续的重大投资 ”。然而，记录

6 根据NCE商业计划第27页的建设预算，所主张的土地购买成本为2.8百万美元。

并未包含该“重大投资”于项目的证据，未记录商业计划所设想的6百万美元“开发商资金”的可用性，未佐证JCE所称的2019年物业购买，也未显示JCE打算如何在仅有3.5百万美元可用EB-5资金的情况下实施项目。

其次，记录中的证据未证实开发时间表，这反过来未证实项目将可能在规定的两年期限内为申请人和寻求EB-5分类的其他投资者创造足够就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(j)(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导致为合格员工创造至少10个全职岗位）。所主张的项目时间表已发生重大变化，最新估计表明JCE的特许学校建设将于2026年完成，比最初预测晚五年。JCE的经理提供了关于项目状态的一般性更新，列举了长期延迟，将其归因于疫情、学校所在[已隐去]开发项目需要湿地缓解、需要在开发项目内及附近建设和扩建道路，以及声称“市政府[已隐去]在其关于[已隐去]场地规划和我们的场地的审议和决定方面极其缓慢。”

FOD认可所提供的建设延迟解释，但强调申请人提供了“没有任何进展的证据”与项目相关。在上诉中，申请人强调其提供了JCE经理签署的函件，确认其完成学校建设的承诺。申请人坚持项目仍将“按照商业计划”完成。

我们同意FOD的结论，即申请人未提供充分证据支持所提交商业计划的可信性和全面性。尽管我们认可COVID-19疫情对建筑业的影响，并认识到项目经历不可预见的延迟并不罕见，但申请人关于此处重大延迟完全超出JCE控制、且JCE仍对项目开发进行了重大投资的主张，未得到证据的充分支持。

如FOD所指出的，尽管申请人于2024年6月提供了JCE的一般性项目更新，但该更新未附有证据支持记录中关于JCE一直在积极投资项目并寻求开始建设所需必要批准的主张。例如，尽管JCE 2024年6月的更新表明[已隐去]市正在就JCE的项目场地进行审议，但记录未包含例如JCE已向该市提交的任何批准文件的证据、JCE与该市之间的任何其他通信，或JCE为启动项目已采取的其他初步步骤或已支出的证据，例如签订建筑、工程或法律费用合同。申请人关于JCE一直在积极寻求并投资于项目的主张，也被JCE在2024年6月19日之前未在佛罗里达州作为法律商业实体存在的证据所削弱。

此外，尽管申请人坚持项目将“按照商业计划”完成，但2019年10月的商业计划不够详细，无法使我们关于就业创造潜力作出合理推断。见Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。

例如，商业计划中标题为“许可和执照”的部分称，JCE“于[已隐去]2019年签订了一份购买协议以购买该物业”，并称其将在“2020年初”申请“场地和建筑施工许可”。然而，其未指明推进项目所需的许可和执照或预计获得它们的时间表。此外，记录未包含JCE于2019年签订物业购买和销售协议的证据，也未记录JCE目前对所主张项目物业的所有权，该物业的确切地址未在记录中提供或记录。同样，商业计划第26页包含标题为“建设时间表”的部分，但除称建设估计于2020年第一季度开始并于2021年8月完成外，未详述任何预期计划或里程碑。最后，商业计划第26页关于就业创造和分配以及“招聘时间表”的简短讨论，提到另一家名为[已隐去]的JCE作为“该物业”的所有者，并表明“教师和员工”将于2021年第二季度开始招聘，未提供进一步细节。总体而言，商业计划所提供的详细程度不足。

基于所有讨论的理由，我们认定申请人未提供既可信又全面的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

此外，记录未能充分证明将使用合理方法创造所需数量的就业岗位。参见 8 C.F.R. § § 204.6(j)(4)(iii)、(m)(7)(ii)。为证明将使用合理方法创造所需数量的就业岗位，申请人提供了一份日期为2019年10月的经济影响报告、NCE于2019年10月出具的商业计划书，以及NCE和JCE于2024年6月出具的简要项目进展函。FOD认定，由于该商业计划书既不可信也不全面，因此从该商业计划书中提取的、作为支持经济模型输入依据的具体就业创造信息，在证明将创造所需数量的就业岗位方面不可信。申请人在上诉中未直接回应这一认定。

我们同意FOD的意见，即记录未能充分证明将使用合理方法创造所需数量的就业岗位，因为该经济模型基于商业计划书中的就业创造信息，而该商业计划书被认定既不全面也不可信，原因是缺乏充分证据证明该项目能够按既定开发时间表推进，以及JCE将获得完成项目所需的建设资金。在签证申请程序中，申请人承担证明其符合所寻求之资格的责任。参见 Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493, 495 (BIA 1966)。

III. 结论

在综合考虑整个记录后，我们认定申请人未提交一份全面且可信的商业计划书，以证明JCE将在未来两年内为每位寻求EB-5分类的投资者创造不少于10个就业岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1)、(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. 第213页。记录亦未能充分证明将使用合理方法创造所需数量的就业岗位。参见 8 C.F.R. § § 204.6(j)(4)(iii)、(m)(7)(ii)。由于申请人未满足就业创造要求，其未能以优势证据标准证明符合移民投资者签证分类的资格。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其资格的任何其余问题。7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定：行政机关无需就与最终决定无关的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。

7 FOD基于其他理由拒绝了该申请，认定申请人未能证明其投资资金已按照项目要求置于风险之中，且投向最直接负责创造就业的企业。参见 8 C.F.R. § (j)(2)。我们将保留这一问题以及本决定中未讨论的任何其他资格问题，以备将来有需要时予以考虑。