MAR182026_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：38971763 日期：2026年3月18日

对实地行动局（FOD）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)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境内新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国人，该新商业企业将惠及美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位。外国人可投资于与美国境内区域中心相关联的项目，该区域中心由国土安全部部长基于促进经济增长的提案而指定，包括预期创造就业和增加国内资本投资。见该法第203(b)(5)(E)(i)条。

实地行动局（FOD）拒绝了该申请，认定记录未能证明：1）申请人的投资资金已置于对创造就业负有最直接责任的企业的风险之中；以及2）申请人的投资将为合格雇员创造至少10个全职职位。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。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。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销该决定并将事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外国人如在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为EB-5移民投资者。8 C.F.R. § 204.6(i)(2)规定，外国投资者必须证明其已投资或正在积极投资所需金额的资本，并必须提交证据核实其已将所需金额的资本置于

1 2022年3月15日，《EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，对INA 203(b)(5)中的区域中心项目进行了实质性改革并予以编纂，并增加了重要的新诚信条款。https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20221006 EB5ReformAndIntegrity Act.pdf。由于申请人于2018年11月提交了本申请，该日存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

风险之中，以产生置于风险中的资本的回报。先例决定Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998)解释称，投资者要证明其已将投资资金置于风险之中以产生回报，EB-5资金的全部金额必须提供给对创造申请所依据的就业负有最直接责任的企业。

寻求EB-5分类的投资者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。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。新商业企业（NCE）可有多个各自寻求EB-5分类的投资者，前提是每位投资者已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均产生至少10个合格雇员全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

移民投资者可将所需资金直接投资于新商业企业（NCE），或通过区域中心投资。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)规定，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或十（10）名合格雇员的其他类似文件的复印件组成的文件，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。2

预期创造就业必须通过提交综合商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，要成为“ 综合的 ”，商业计划“ 必须足够详细，以允许[USCIS]就创造就业潜力得出合理推论。 ”Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。 ”Id. 该决定结论称：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

二、分析

申请人声称其于2018年11月6日向[已隐去]（新商业企业（NCE））投资了至少500,000美元。申请人是该新商业企业（NCE）的唯一投资者。该新商业企业（NCE）隶属于[已隐去]（区域中心）。此外，商业计划反映[已隐去]将根据《管理服务协议》管理新商业企业（NCE）的日常运营。商业计划还解释称，新商业企业（NCE）将购买并出租九辆轮椅无障碍车辆，供当地[已隐去]司机使用。

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年创造就业期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在上诉中，申请人主张实地行动局（FOD）的决定武断且反复无常，因其依赖于与该项目的无关的未经证实证据。经重新审查，本办公室认定实地行动局（FOD）未充分考虑或适当分析申请人的证据，并过度依赖审理记录之外的证据。因此，本办公室将发回重审，以作出与以下讨论一致的新决定。

A. 资本风险

实地行动局（FOD）认定申请人未能证明其将至少500,000美元置于风险之中以产生资本回报。实地行动局（FOD）依赖针对与新商业企业（NCE）相关联或 surrounding 的各类行为人的公开诉讼和法律行动拒绝了申请，而未说明其与新商业企业（NCE）的关系及与资本风险问题的相关性。3 在拒绝决定中，实地行动局（FOD）列出了一系列未决诉讼，但未将其纳入记录，并推测存在“ 有关商业活动合法性的关切迹象 ”。

根据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于向申请人披露的审理记录中所含信息 ”。为确保对本办公室面前程序的公平和完整审议，审理记录必须包含所考虑的所有证据的副本。实地行动局（FOD）有责任确保记录完整，并包含申请人提交的所有证据以及实地行动局（FOD）在作出决定时考虑的任何其他证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；cf Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。在此，实地行动局（FOD）的拒绝意向通知（NOID）未充分指明具体的贬损信息，且记录中缺少实地行动局（FOD）可能审查过的任何开源材料的副本。因此，申请人没有实质性机会对贬损信息作出回应。

此外，实地行动局（FOD）讨论了[已隐去]前司机提起的集体诉讼，以及由[已隐去]针对记录律师和[已隐去]提起的投诉，指控欺诈和其他非法活动，如挪用新商业企业（NCE）的投资。但没有迹象表明这些案件已由法院解决，诉讼仍在进行中。在上诉中，申请人提交了被告要求驳回这些投诉的动议，并主张投诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。本办公室确认，对于未导致定罪的逮捕报告、刑事投诉和指控文件，本办公室不给予实质性权重。见Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查，本办公室与实地行动局（FOD）对关联实体的活动及EB-5资本的使用有着类似的关切。实地行动局（FOD）提出了与新商业企业（NCE）和[已隐去]之间关系有关的关切，以及新商业企业（NCE）对车辆的所有权联系。申请人主张公司之间的协议赋予[已隐去]管理新商业企业（NCE）事务的权力。关于实际商业活动是否发生的问题，虽然申请人提供了

3 这些法律行动主要涉及记录律师的律师事务所及可能与新商业企业（NCE）有关或无关的各类企业。

发票作为证据，但此类文件可能反映发生了商业协议。然而，它并不能证明商业活动的付款。

在考虑申请人是否执行了投资并将其资本置于风险之中时，在FOD之前的程序中，申请人提供了一份文件，该文件似乎说明其将资金转入了一个以NCE名义开立的账户，但该文件未反映NCE的账号。在FOD之前，他还提交了一份资金转账申请，其中列明其本人及一名[已隐去]代表，但没有确凿证据显示资金实际发生了转移。随上诉一并提交，申请人提供了NCE 2018年11月、账号尾号为9591的银行对账单，该对账单既反映了其投资资金的转入，也反映了向尾号为5806的[已隐去]账户的转出。在上诉中，申请人指明银行对账单为实际商业活动的证据。申请人在上诉中唯一指明的与NCE有关的银行对账单是2024年1月的一份单一对账单，该对账单并不支持其关于已发生商业活动从而将资本置于风险之中的主张。

然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格条件相联系，他们未给予我们进行有意义的 appellate review（上诉审查）的机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定裁决必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。

B. 就业创造

作为另一项替代性驳回理由，FOD认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.6(g)(1)和(i)(4)所列的就业创造要求。FOD质疑商业计划中的方法是否合理，进而认定商业计划本身不可信且不全面。FOD称“ 从商业计划中用作支持经济模型输入项依据的信息不可信，不足以证明将创造所需数量的就业岗位。 ”他们进一步指出“ 用于车辆购置支出和运营收入的输入项不合理，因为提交的商业计划和其他书面证据未能可信地解释 underlying assumptions（基本假设）的依据。 ”但FOD未就这些输入项以及为何认定其不可信提供进一步论述。

我们在此指出，经济分析中存在不一致和变化，可能支持FOD关于商业计划可信度的不利认定。随初始申请一并提交，申请人提供了一份2018年5月11日的经济分析，其中列明了与其经济输入项相关的三个北美行业分类系统（NAICS）代码。在设备购置类别下，第一个NAICS代码为33611（轻型卡车和多功能车制造），用于总计297,000美元的支出，购置一支由九辆小型厢式车组成的车队。他们还列明了NAICS代码81112（汽车车身、喷漆、内饰和玻璃维修），用于总计142,200美元的支出，使该小型厢式车车队具备轮椅无障碍条件。在运营类别下，他们列明了NAICS代码4853（出租车和豪华轿车服务）。初始申请中的经济分析还指出，影响研究中总计60,800美元、适用于营运资金及保险、执照和许可证等其他成本的支出未被纳入。

然而，在回应NOID时，申请人提交了一份2025年1月20日的更新经济报告。在该报告中，申请人提出了与2018年5月11日经济分析不同的NAICS代码。在设备购置类别下，他们再次使用了NAICS代码33611，但将原NAICS代码81112替换为NAICS代码811121（定制汽车车身和内饰），更重要的是，他们在公式中新增了一个代码，即NAICS代码42311（汽车和其他机动车批发商）。在运营类别下，他们也替换了与之前不同的代码，即NAICS 53211（汽车租赁）。随着输入项的变化，该投资将创造的就业岗位数量也有所不同。

经济报告还包含其他差异。在初始经济分析中，其反映将使用439,200美元购买和改装九辆车。但在2025年1月20日的更新经济报告中，修订后的计划称项目输入支出总额将为“346,050美元，用于一支轮椅无障碍厢式车车队。这些车辆系本地购买并改装为轮椅无障碍。”换言之，申请人就购买和改装相同数量的车辆提出了超过93,000美元差额的差异。申请人提供了这些不同的数字，却未对变化作出解释。

此外，在申请人的NOID回应中，其似乎既主张该项目将创造一定数量的就业岗位，又主张其已经创造了这些岗位。这些岗位要么已经创造，要么尚未创造；不可能两者兼是。申请人称：

更新后的分析显示，基于购置和驾驶运营，该项目将创造11个可归属于区域中心的就业岗位。[]这足以满足就业创造要求。此外，该项目已根据财务数据使用了EB-5资金，并已产生预计收入。因此，这些就业岗位已经创造。

他不仅就这些岗位将会创造还是已经创造提供了不一致的信息，而且他们还未能提交证明这些岗位已经存在所需的证据类型（即10名合格雇员的相关税务记录、I-9表格或其他类似文件）。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(A)。申请人应通过相关、独立和客观的证据解决记录中的这一不一致信息，以揭示哪些事实为真。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。仅凭自身试图解释或调和相互矛盾的陈述，而没有指向事实真相所在的competent objective evidence（有证明力的客观证据），不足以解决问题。Id.

在评估就业创造时，FOD再次侧重于“公共来源”和“开源信息”，以认定原营业地点[已隐去]纽约缺乏足够的商业活动。此外，在讨论位于[已隐去]纽约的另一处建筑工地时，FOD提到“NYC.gov[显示]该工地有4项投诉和3项违规，其中至少1项截至2025年2月仍处于开放状态”，但在作出裁决前未将这些公共来源纳入记录。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；cf Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 59。

我们认定，FOD未充分通知申请人其在驳回申请时所考虑的不利信息。如果一项裁决将对申请人不利，且基于USCIS所考虑、申请人并不知情的不利信息，则申请人

必须在裁决作出前被告知该事实，并获得机会反驳该信息并代表自己提交信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。因此，我们将撤销FOD在该问题上的裁决，并将此事项发回重审以进一步审查，包括审查上诉中提交的补充证据，并作出新的裁决。

III. 结论

基于上述理由，我们撤销FOD的裁决。发回重审后，FOD可发出新的补充证据请求或NOID，给予申请人机会提供与上述问题相关的补充证据，以及为证明所寻求分类的资格而认为必要的任何其他证据，然后再作出新的裁决。

命令：裁决被撤销。此事项发回重审，以按照上述分析作出新的裁决。