MAR192019_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

案由 R-F- 日期：2019年3月19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

申请人寻求作为移民投资者的分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)。这第五类优先（EB-5）分类使移民签证可供那些在新商业企业（NCE）中作出所需金额的合格股权投资、该企业将有利于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获得。移民投资者可以直接将所需资金投资于NCE，或通过“ 区域中心 ”投资。1

移民投资者计划办公室代理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明申请人对NCE的投资将创造所需数量的合格职位。在上诉中，申请人提供了书面论证意见以及额外证据，并主张主任在作出其决定时存在错误，且本申请证明了她对所寻求利益的资格。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

I. 法律

外国国民如果在新商业企业（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有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位。移民投资者可以直接将所需资金投资于NCE，如申请人在本案中所为。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。对于不在区域中心内的新商业企业，全职职位必须由新商业企业直接创造方可计入。这意味着新商业企业（或其全资子公司）本身必须是合格雇员的雇主。2

1 区域中心是一个经济单位，涉及通过“ 提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资 ”促进经济增长。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。
2 见 8 C.F.R. § 204.6(e)。另见 USCIS政策备忘录 PM-602-0083，《EB-5审理政策》18（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda；6 USCIS政策手册 G.2(D)(4)，https://www.uscis.gov/policymanual。

。

案由 R-F-

II. 分析

在本申请中，申请人基于其于2014年2月对 （NCE）的1,000,000美元投资，寻求作为移民投资者的分类。该NCE不与区域中心关联，并打算通过两家全资子公司创造直接职位，l____，一家房地产开发公司，以及 一家商业面包店。

2016年6月，主任签发了补充证据请求（RFE），要求申请人提供更多证据证明转入NCE的资金合法性、确立商业计划的可信度，并证明其将创造所需数量的职位。此外，主任要求申请人确认负责创造职位的NCE子公司的所有权。

随后主任签发了否决意向通知（NOID），指出虽然申请人对RFE的答复解决了她关于合法资金来源的关切，但未能克服关于商业计划可信度和职位创造的问题。在该NOID中，主任通知申请人，她可能对申请作出了不允许的实质性变更。在申请人对该NOID作出答复后，主任签发了否决决定，认定申请人未能按要求证明NCE将创造所需数量的职位。在上诉中，申请人主张NCE将会如此，并因此她已确立对所寻求利益的资格。

A 职位创造

8 C.F.R. § 204.60)(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、I-9表格或其他类似文件的复印件组成的文件，针对十（10）名合格雇员，如果此类雇员已在新商业企业设立后受雇；或

(B) 一份全面商业计划的副本，显示由于新商业企业的性质和预计规模，在未来两年内将产生不少于十（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

法规所设想的全面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。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 210 (Assoc. Comm'r 1998)。Ho, 22 I&N Dec. at 213 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、相关流程和供应商、营销策略、组织结构、人员经验、人员配置要求、招聘时间表

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述的两年职位创造期自申请审理后六个月起算。USCIS政策备忘录 PM-602-0083，前引，第19页；6 USCIS政策手册，前引，G.2(D)(4)。

。

案由 R-F-

、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。 ”同上。

在此，申请人提供了2014年商业计划、修订的2016年商业计划，以及税务记录和I-9表格（就业资格验证）的副本。在认定申请人未能确立NCE将创造所需数量的职位时，主任认定2016年商业计划不可信，且记录未能充分确立将创造足够数量的职位。关于计划的可信度，她指出了2014年商业计划、2016年商业计划、申请人对RFE的答复以及其对NOID的答复之间在拟议 雇员数量上的若干差异。主任进一步指出招聘时间表的变化和职位创造的延迟。她还指出了2014年和2016年商业计划中预计收入之间的差异。主任认定申请人未能充分解决这些不一致之处。4 她还质疑运营计划和收入预测的可信度，认定 “ 尚不清楚 是否仍在运营或从事业务。 ”主任引用了公共来源，其显示 “ NCE安排于2018年6月6日拍卖 设备…… ”并得出结论 “ 根据拍卖设备清单，似乎…… 可能未从事商业活动。 ”

在上诉中，申请人主张预计的职位创造将会实现。他表示过去四年在建设面包店方面已取得实质性进展，并将开业投产的延迟归因于财务困难。在谈及NCE的商业活动时，他解释说 “ 已建成一家全新的商业面包店。 ”申请人提供了 在建设该项目方面按年份开展的活动清单，并称 “ 面包店已完成95%。 ”申请人在上诉书面论证意见中指出，NCE还获得了额外的2百万美元以 “ 带我们冲过终点线 ”。为证明 即将开业投产，申请人提供了一份计划，其中包含显示似乎是已安装设备的面包店的照片。在该计划中， 还表示其将在 “ 2百万美元资金到位时 ”开业投产。然而，申请人未提供证据证明该资金已提供给 或被 使用。申请人提供了先前获得的经营面包店所需的许可证和执照副本，但也表示 “ [T]就许可证和证书而言，唯一需要做的是续期其中一些已过期的。 ”此外，申请人提交了一封2018年8月的信函，指明 为同一地址的前租户，并指出其部分 设备仍留在那里，同时其试图筹集额外资金。我们还注意到，对佛罗里达州公司分部可公开记录的检索显示， 处于不活跃状态，且截至 /2018，已申请 “ 因其年度报告而行政解散。 ”5

此外，申请人提交了税务记录、I-9表格和雇员名单以确立过去的职位创造，并主张 “ [T]这是I-526审理前的雇佣，申请人

4 申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的差异，指向真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

5佛罗里达州公司分部，按实体名称查询详情，
http://search.sunbiz.org/Inquiry /CorporationSearch/SearchResultDetail ?inquirytype= Entity N ame&directionType= Initial
&searchNameOrder=。

（最后访问日期 2019年3月8日）

。

案由 R-F-

认为，“ 应有助于合理推断该企业将有可能创造所需数量的就业岗位，而非相反。 ”即使我们采取这一有利观点，申请人也未充分证明该烘焙店将如所述开始运营。因此，我们无法认定申请人已证明预计的运营就业创造将产生足够数量的合格就业岗位，符合要求。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)。

B. 重大变更

尽管审理主任在其决定中未予论述，我们注意到申请人在提交修改后的文件以使有缺陷的申请符合资格要求时，对其申请作出了不允许的重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 169, 175-56 (Assoc. Comm'r 1998)（指出“ 申请不能在未来某一日期、在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获得批准 ”，且 USCIS “ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”；Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)（裁定事实变更具有重大性，如果变更后的情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定。）具体而言，申请人提供了一份修订后的2016年商业计划，删除了新商业企业（NCE）并非全资拥有的某子公司的房地产开发业务活动，并对NCE的经营协议作出了相同内容的修订。

申请人最初表示NCE将通过两家全资子公司创造就业岗位。2014年商业计划和2013年12月私募备忘录（PPM）预计有17名移民投资者，每人将出资1,000,000美元以换取NCE 2%的所有权。6 2013年PPM称NCE “ 目前控制并拥有两个项目的成员权益 ”。第一个是 “ 位于西弗吉尼亚州的一个高档河畔度假住宅开发项目 ”，第二个是 “ 在佛罗里达州建造一座商业烘焙厂 ”。它还表示这两个项目 “ 将能够创造至少170[原文如此]个全职就业岗位。因此，它适合EB-5投资。 ”

2014年商业计划也描述了这两个项目，每个项目将由一家全资子公司管理。其中一个，，是 “ 一家位于加利福尼亚州 的商业烘焙厂的管理公司 ”。2014年商业计划称该子公司计划雇用200至300名员工。PPM第3页表明NCE将向该项目投资共计500万美元。它称NCE还将拥有 “ 该烘焙厂100%的[原文如此]百分比[原文如此]，直至投资收回。 ”该计划表明另一家子公司PRE “ 将监督约七年前开始的房地产开发项目 ”。根据2014年商业计划，NCE “ 目前计划在未来五年内投资1000万美元建造住宅…… ”。私募备忘录（PPM）第3页确认NCE将向该房地产项目投资总计约1000万美元的资本。7 然而，PPM还称NCE “ 将拥有

6 2014年商业计划第4页称 “ [E]每位移民投资者将作为[NCE]的B类成员拥有公司2%的股份……保留给B类成员的股份总数为34%。 ”PPM第1-2页同样称，“ 剩余34%的股份将向被称为EB-5投资者的移民投资者发售，以B类单位股份形式，每两个单位1,000,000美元。 ”

7 初始记录还包含一份外国有限责任公司授权证书，授权该实体在西弗吉尼亚州开展业务、一份土地出售和解协议的副本，以及与西弗吉尼亚州房地产开发相关的文件。

。

Matter of R-F-

通过[PRE]拥有河畔度假住宅开发项目51%的权益。”8 正如审理主任在其补件通知（RFE）中所指出的，申请人的初始提交未证明NCE全资拥有任一子公司，因此这些子公司创造的任何就业岗位均不能计入初始PPM中NCE所声称将实现的至少170个所需就业岗位。9

在回应此RFE时，申请人声称PRE从未旨在为NCE创造直接就业岗位。10 他提供了2016年4月对NCE经营协议的修订和一份2016年商业计划等证据。11 在2016年修订中，NCE被描述为“接受移民投资的控股或管理公司”。它进一步将NCE的法律结构描述为“在取得房地产地块后，[NCE]将在纸面上拥有[PRE]51%的权益”。该修订修改了项目结构，使NCE“不会向[PRE]投资任何资金，[PRE]也不会有任何按成本[原文如此]出售地块或为[NCE]预留地块的义务”。在修订中，管理合伙人承认“移民投资者……可能觉得他们被引导相信[NCE]拥有西弗吉尼亚项目的一部分……然而，[NCE]……仅拥有按成本购买地块的期权。”管理合伙人随后表示其认为“投资于商业房地产——正从其租赁设施——呈现更有利的商业机会。”该修订改变了申请人本人的所有权权益，赋予其在实体 中百分之一的份额，并将其身份从B类成员变更为优先成员。作为优先成员，该修订为申请人提供了“从[NCE]产生的所有收入中获得优先分配率”。

申请人还提供了一份修订后的2016年8月商业计划，删除了所有对西弗吉尼亚住宅开发项目的提及。根据该计划，BCB将是NCE唯一的直接就业创造者，12 且寻求的股权总投资将为来自移民投资者的800万美元，而2014年商业计划估计在筹集的1700万美元中将有500万美元用于烘焙项目。在2016年商业计划中，估计的初始就业人数从2014年商业计划预计的60人上调至75-80名员工。该计划未提及NCE经营协议修订中所述的拟议商业房地产投资。2016年商业计划删除了有问题的子公司的业务活动，使NCE仅创造合格就业岗位。经营协议的修订也做了同样处理。由于这些变更系为弥补审理主任在其RFE中指出的缺陷而作出，这构成对申请的不允许的重大变更。因此，基于这一额外理由，申请人未证明其享有寻求之利益的资格。

8 记录中交替将该 项目描述为度假住宅开发项目。
9 见 8 C.F.R. § 204.6(e)。另见 USCIS政策备忘录 PM-602-0083，前引第18页；6 USCIS政策手册，前引 G.2(D)(4)，https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html。
10 如上所述，记录不支持这一主张。此外，NCE首次董事会议纪要称NCE将从移民投资者处筹集1700万美元，并提议“西弗吉尼亚度假住宅项目和……商业烘焙项目将首先获得资金。”
11 申请人提供了与非EB-5投资者资本投资相关的文件、房地产项目的市场分析，以及与 相关的材料，包括当前就业水平、预计收入和培训手册。
12 我们注意到，申请人提供了证据证明 是NCE的全资子公司，尽管代理主任在随后的NOID中得出相反结论。

Matter of R-F-

III. 结论

申请人未按要求证明对就业创造负最主要责任的实体将创造至少10个合格职位。此外，记录中包含不允许的重大变更。因此，她未证明享有寻求之利益的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。在签证申请程序中，申请人负有证明其享有寻求之移民利益资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of R-F-, ID# 2289983 (AAO Mar. 19, 2019)