MAR242017_01K1610 · I-924 · 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：A-F-R-C-
日期：2017年3月24日

对移民投资者项目办公室决定的上诉

申请：表格I-924，移民投资者试点项目下区域中心申请

1990年，国会设立了EB-5项目[1]，以通过外国投资促进美国的经济增长[2]。符合该项目要求的投资者首先获得有条件身份，随后有机会去除条件并获得永久居民身份。投资者可以资助自己的项目，也可以通过美国公民及移民服务局（USCIS）指定的区域中心进行投资[3]。申请人寻求初始指定为区域中心，并请求批准一项附有范例的拟议实际项目。

移民投资者项目办公室主管（主管）认定，申请人未提供充分文件证明：1）其有资格被指定为区域中心，或2）其拟议的范例项目应予批准。主管援引了拟议区域中心雇员资格不合格，以及申请人就业岗位计算和项目细节方面存在未解决问题。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张主管在两项认定上均有错误。其称主管的决定，特别是关于驳回初始指定的部分，属任意且反复无常。其还主张，未解决的项目相关问题不足以严重到需要驳回。

经重新审查，我们将发回重审，以作出与下述内容一致的决定。

一、法律

A. 区域中心指定

USCIS可以基于促进经济增长的一般性提案将某一实体指定为区域中心，包括增加出口销售、改善区域生产力、创造就业或

[1] 通常所称的EB-5项目，签发基于就业的第五优先签证。
[2] 见《1990年移民法》第121(b)(5)条。
[3] 见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》（《拨款法》）第610条，经修订。

案由：A-F-R-C-

增加国内资本投资。《拨款法》第610条，经修订。关于区域中心将更可能促进经济增长的证明，可以基于对将获得移民投资者资本的商业企业类型、因此类资本投资将直接或间接创造的就业岗位，以及此类资本投资将对该地区产生的其他积极经济影响的一般性预测。/同上。

实施条例8 C.F.R. § 204.6(m)(3)规定，希望申请区域中心指定的实体应提交一份提案，该提案：

(i) 清楚描述区域中心如何聚焦于美国的一个地理区域，以及其将如何通过增加出口销售、改善区域生产力、创造就业和增加国内资本投资来促进经济增长；

(ii) 以可核实的细节说明如何通过增加出口间接创造就业；

(iii) 提供关于已承诺投入区域中心的资本金额和来源的详细说明，以及区域中心发起人已采取和计划采取的推广活动的描述；

(iv) 包含关于区域中心将以何种方式对区域或国家经济总体产生积极影响的详细预测[4]，该影响体现为诸如家庭收入增加、对商业服务、公用事业、维护和修理以及区域中心内外建筑的需求增加等因素；以及

(v) 得到经济上或统计上有效的预测工具的支持，包括但不限于可行性研究、对拟出口商品或服务的国外和国内市场分析，和/或乘数表。

B. 附表格I-526范例的实际项目

为表明区域中心将促进经济增长，申请人可以提交关于假设性或实际项目的提案。所需可核实细节的数量取决于拟议项目的类型。实际项目提案要求提交符合Matter of Ho[5]要求的

[4] 申请人可以提交一般性预测，涉及区域中心所赞助资本投资项目的前瞻性影响，如《拨款法》措辞所示，并在上一段中描述。

[5] 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。

.

案由：A-F-R-C-

商业计划书[6]。提交实际项目提案的申请人也可以选择随附额外项目文件提交一份范例投资者申请。如获批准，实际项目和范例项目在后续相关申请中均将获得遵从，除非存在法律或事实错误、欺诈或重大虚假陈述[7]。相比之下，假设性项目不要求符合Matter of Ho要求的商业计划书。为作为假设性项目获得批准，区域中心必须满足更宽松的标准，即其必须以可核实的细节表明其将如何积极影响经济增长。如获批准，假设性项目在未来的申请中不会获得遵从[8]。

二、分析

主管的驳回涉及两个问题：A）申请人是否应被指定为区域中心，以及B）申请人附有范例的实际项目提案是否应予批准。我们依次处理。

A. 区域中心指定

主管驳回申请人初始区域中心指定请求的唯一理由是，申请人未表明拟议运营经理和拟议营销总监的背景和技能与运营和管理区域中心有何关联。[9] /

运营经理，拥有来自 的工商管理学士学位。据申请人称，其在酒店和科技行业拥有15年经验，并在过去6年中管理四家酒店。营销总监，拥有来自 的工商管理学士学位。申请人称其在酒店行业拥有超过30年的管理和营销经验。

在上诉中，申请人称法规并未确定运营区域中心所需的某些资格。其指出，主管未具体说明哪些职能或职责

[6] Matter of Ho商业计划书必须包括以下组成部分：(1) 企业描述；(2) 企业结构和目标；(3) 含目标市场分析的营销计划；(4) 人员经验；(5) 竞争分析；(6) 所需执照和许可；(7) 招聘人员时间表；(8) 职位描述；以及(9) 预算和财务预测。此外，Matter of Ho的首要要求是商业计划书必须可信。

[7] USCIS政策备忘录PM-602-0083（2013年政策备忘录），EB-5裁决政策14 n.2（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Laws/Memoranda/2013/May/EB-5%20Adjudications%20PM%20(Approved%20as%20final%205-30-13).pdf。

[8] 同上，第14页n.3。

[9] 驳回决定援引8 C.F.R. § 204.6(m)(6)，该条例涉及“ 区域中心的持续参与要求 ”，而我们在此关注的是8 C.F.R. § 204.6(m)(3)，涉及“ 区域中心的要求 ”。尽管倾向于表明区域中心将无法满足持续参与要求的证据可能与初始指定裁定相关，但主管在本案中未就持续参与要求阐明任何此类假设的依据。

.

案由：A-F-R-C-

以及 不适合完成。最后，其指出所提供的其计划为需要专业知识的任务而雇用的各类专家的名单。

尽管申请人提供了关于 或 背景的信息，但主管未讨论所援引的资格，也未以其他方式解释其结论。更重要的是，主管未说明其关于 或 背景的结论为何意味着申请人不应被指定为区域中心。特别是，主管未指出与区域中心指定法律要求相关的缺陷，例如为区域中心运营提供资金、推广活动或创造就业。[1] 见8 C.F.R. § 204.6(m)(3)。

我们将撤销主管决定中的这一部分，并发回重审，以对申请人的初始指定请求进行分析，处理所提供的证据是否满足指定的监管要求。

B. 附表格I-526范例的实际项目

随其初始指定请求，申请人提交了一份附有表格I-526范例的实际项目提案。所提供的商业计划书和经济分析表明，该项目涉及将投资者资金贷出，以资助购买和翻新位于加利福尼亚州 的 。翻新将把拥有263间客房的酒店增加到290间客房，并全面提升各处设施的质量。

1. 过桥融资

正如2013年政策备忘录所详述，EB-5资金在某些情况下可用于替代过桥融资：

一般而言，以EB-5投资人资本替代过桥融资，应当在取得原始非EB-5融资之前即已有所设想。然而，即使EB-5融资在取得临时融资之前并未被设想，只要拟被替代的融资系作为短期临时融资而设想、且其后将被替代，EB-5资金的注入仍可产生新就业并就该等新就业获得认定；11

10 我们在下一节中处理审理主任确实提出的、与申请人提交的示范项目有关的缺陷。如下文所述，我们同意审理主任的意见，即该等缺陷意味着该项目作为示范项目不可获批。然而，重要的是，审理主任并未将这些事项列为驳回申请人指定申请的理由。我们注意到，初始指定往往是在假设性项目关于就业创造的详细程度下获批的。

11 2013年政策备忘录15-16（2013年5月30日）。

。

Matter of A-F-R-C-

在本案中，创造就业实体（JCE）及开发商于2012年以16.5百万美元购得该物业。在2013年3月收到的初始提交材料中，申请人估计项目总成本约为35.4百万美元，其中包括16.5百万美元的物业购置款。其表示EB-5资金将覆盖总成本中约32百万美元。审理主任认定，使用EB-5资金偿还该16.5百万美元不属于可接受的EB-5资金用途，因其不符合允许的过桥融资要求。

正如2013年政策备忘录所示，过桥融资在两种情形下将被允许。第一种情形是，在取得过桥融资之前即已设想以EB-5投资人资本替代过桥融资。在本案中，该物业系在本申请提交之前购买。申请人未提供有关用于购买该物业的融资的信息，也未表明曾设想以EB-5资金替代该融资。第二种允许的过桥融资情形是，尽管可能未曾设想EB-5资金，但过桥融资仍被视为短期融资且即将被替代。同样，申请人未提供有关用于购买该物业的融资的信息，也未表明其意图为短期并将被替代。记录总体上对所使用的融资及任何关于付款的意图均未提及。申请人未证明曾设想EB-5资本，也未证明该融资在其他方面意图于其后不久被替代。

由于申请人未能证明2013年政策备忘录中所指明的任一条件存在，我们无法认定将16.5百万美元EB-5资金用于所购房产构成允许的过桥融资。因此，申请人未能证明将16.5百万美元EB-5资金用于支付购买[已隐去]是可接受的投资者资金用途。

2. 新就业

为满足项目要求，申请人必须证明其主张认定的任何就业均为新就业。申请人于2013年1月22日提交的经济影响分析估计将共创造721.7个总就业。其中，525.7个就业将来自酒店运营，系根据酒店平方英尺数计算得出。

申请人表示，在JCE于2012年12月购买该酒店时，该酒店尚未运营满一年。然而，所提交的证据不支持该陈述。相反，所提供的文件显示，现有酒店员工因JCE购买该建筑而被遣散。记录中包含一封酒店前业主致当地雇员工会的信函，主题为“ 待决托管出售及酒店关闭 ”。该信函日期为2012年9月27日，相关内容如下：

。

Matter of A-F-R-C-

[请]将本函视为已设立托管账户以出售该不动产及酒店业务的书面通知……托管的预计交割日期为2012年11月30日。

请注意，鉴于酒店设备的现状及预期的酒店出售，我们被迫自2012年10月31日起关闭酒店运营。以下工会职位将被临时取消，直至酒店重新开业：

1. 酒店及赌场客房清洁服务员
2. 前台接待员
3. 酒店杂工

赌场的客房清洁职责现将由维护部门负责。我们预计酒店运营将于2013年第二季度重新开业。

该信函表明，酒店在物业出售给JCE之前一直处于运营状态并有员工。我们注意到，申请人未以其他方式提供所称关闭的证据。因此，申请人未证明与酒店运营相关的任何直接或间接就业应被视为新就业。

经济影响分析还估计将通过租赁收入创造13.7个就业。2014年2月修订的商业计划包括赌场运营的租赁，以及当地教堂租用的空间。JCE与物业前业主就赌场空间签订了10年租约。赌场自物业出售以来持续运营，但申请人称，由于赌场就业系基于新租约估算，该等就业应被视为新就业。无论是否使用新的就业估算方法，如果该等就业先前已存在，则不能计入EB-5就业创造要求。同一原则在本案中适用于源自与当地教堂既有租约的就业，该教堂定期租用该物业的空间。由于来自教堂租约的租金先前已存在，源自租赁收入的任何就业均非新就业，不能计入就业创造。

由于申请人就业创造计数方法存在上述问题，我们认定申请人未证明721.7个主张就业中的539.4个就业更可能为新的。因此，其未提供可信的符合Matter of Ho的商业计划，审理主任适当地驳回了所提议的“ 实际项目 ”。

审理主任于2016年1月7日签发的驳回意向通知称：“ 如果USCIS认定实际项目不符合8 CFR [§] 204.6(j)及Matter of Ho，但符合假设性项目的较低标准，则I-924表申请可在I-924表批准函中不具体指明该项目的情况下获批。 ”在本案中，

Matter of A-F-R-C-

然而，审理主任未处理申请人的拟议项目是否符合更宽松的“ 假设性项目 ”标准。发回重审时，审理主任应分析记录中的证据是否符合假设性项目的要求。

III. 结论

审理主任应根据现行法律依据讨论申请人区域中心指定请求的实质。虽然我们同意审理主任适当地驳回了申请人作为实际项目的提议，但审理主任应考虑该提议是否足以满足假设性项目的要求。

裁定：本事项发回重审，以按照上述意见进行进一步程序，并作出新决定；该新决定如不利，应certified至本机关复审。

引用为 Matter of A-F-R-C-, ID# 142806（AAO 2017年3月24日）