MAR242021_04B7203 · 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：13460929 日期：2021年3月24日

对移民投资者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》（该法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)，寻求作为移民投资者的分类。这第五类优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本、且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。

移民投资者项目办公室审理主任驳回了申请人的《外国企业家移民申请》（表格 I-526 申请），认定记录不足以证明申请人所称在NCE中[已隐去]的投资将创造所需数量的职位。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（界定“ 资本 ”）、(g)、(i)（2016年）。本案现处于上诉阶段。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和补充证据，主张其已证明符合EB-5分类的资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求利益的资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。[1] 经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

外国国民如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。投资者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。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。移民投资者可直接在NCE中投资所需资金，或通过区域中心[2]投资，如本案申请人所为。区域中心向美国公民及移民服务局（USCIS）申请指定以参与EB-5项目。经指定的

[1] 如申请人提交相关、具有证明力且可信的证据，使我们相信该主张“ 更可能 ”或“ 很可能 ”为真，即已满足优势证据标准。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

[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)。

区域中心识别并与NCE合作，而NCE又与特定投资项目相关联，该项目由NCE直接承担，或由一个或多个称为“创造就业实体”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为直接或间接创造就业的合格项目汇集移民（及其他）投资者资金。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(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、表格 I-9 或其他类似文件的复印件组成的文件，涉及十（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，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。[3]

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，商业计划要“综合”，“必须足够详细，使[USCIS]能够就创造就业潜力得出合理推论。”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“然而，仅结论性的主张不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更可靠。”同上。该决定结论称：“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。

二、分析

根据申请第1页和第2页，申请人向NCE投资了$500,0004，该NCE与USCIS指定的区域中心——（区域中心）相关联。
记录包括四份商业计划书，日期分别为2015年10月、2017年10月、2020年2月和2020年6月，以及多份经济影响报告。2015年商业计划书第1、5和6页表明，NCE寻求从70名外国国民投资者处筹集最多$35,000,000，用于贷款给——，后者进而计划将资金贷款给——和——（开发商），以在位于——、纽约的——建造“一个包含——组成部分的混合用途开发项目”。2015年商业计划书第2页进一步说明，NCE从投资者处获得的资本将用于该项目“第一期的开发和运营”，该项目“——结构……由2层组成”

[3] 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年创造就业期自申请裁定后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2；另见 USCIS Policy Memorandum PM-602-0083, EB-5 Adjudications Policy 19 (May 30, 2013), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。
[4] 申请人表明NCE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(f)(2)。
[5] 在上诉中，申请人提交了其律师（该律师亦代表区域中心）2020年6月的信函，称[已隐去]还将从另一NCE借款[已隐去]以促进该项目。[已隐去]

地下停车场和两层地上楼层加夹层，位于[已隐去]，[已隐去]场所。”
2015年商业计划认定[已隐去]为JCE。在上诉中，申请人提交了其律师2020年6月的信函，称开发商是拥有该项目土地的实体。2015年商业计划第13页声称，项目的外部施工将于2017年第三季度完成，内部施工将于2018年第一季度完成，项目将于2018年第三季度投入运营。2014年12月经济影响报告第4页称，“该建筑的建造、[已隐去]土地的租金收入、停车收入将总共创造2,035个新职位。”[6]

在审查审理主任面前的记录后，审理主任驳回了申请，认定商业计划和经济影响报告未能证明NCE、JCE或开发商可能在两年内创造所需数量的职位。[7] 见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。在上诉中，申请人主张其已证明符合EB-5分类的资格，并提供补充证据，包括NCE 2020年6月的商业计划和2020年6月的经济影响报告，后者在第2页声称“到2024年2月施工完成时，硬性施工支出将已创造1,932.1个新职位”，且“根据支出和收入预测，该项目将总共创造2,253.0个新职位。”

A. 遵从政策

在上诉中，申请人援引USCIS的遵从政策，主张审理主任驳回申请有误，因为2017年12月，USCIS批准了区域中心为该项目的提交的一份样本表格 I-526 申请，即表格 I-526 范本。见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at G.3(B)(3)。首先，我们指出，在上诉中，我们对所有事实、法律、政策和裁量问题行使重新审查（de novo review）。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

此外，在事实发生重大变化、发现欺诈或虚假陈述证据、或认定先前决定在法律上存在缺陷的情况下，不得依赖先前的有利决定。6 USCIS Policy Manual, 同上, at G.6。在本案中，如审理主任决定所述，在2017年12月表格 I-526 范本获批与本申请裁定之间，与裁定相关的事实发生了重大变化，因此给予遵从并不适当。

如前所述，该规定要求申请人提交一份可信且综合的商业计划，显示创造就业将在两年内发生，使项目时间表对确定EB-5资格和遵从具有实质意义。[8] 见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。在此，NCE已多次修改其项目时间表，包括完成日期。如前所述，第13页的

6 2014年12月经济影响报告第4页载明：“由于施工将耗时超过两年，硬性施工成本及相应软性成本的经济影响数据包括直接就业以及间接和引致就业。”见6 USCJS政策手册，supra，G.2(D)(3)（指出合格就业系指持续至少两年的就业）；另见USCIS政策备忘录PM-602-0083，supra，第17页。
7 见supra脚注3。
8 若变化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，则事实变化具有实质性。见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。

2015年商业计划声称外部施工将于2017年第三季度完成，内部施工将于2018年第一季度完成。2017年商业计划第9页声称外部施工将于2020年第四季度完成，内部施工将于2022年第一季度完成。2020年2月商业计划表明外部施工将于2022年第二季度完成，内部施工将于2023年第二季度完成。2020年6月商业计划及其随附的2020年6月经济影响报告（申请人于上诉时提交）进一步将施工完成日期推迟至2024年。此前的批准基于与当前面前不同的事实——包括较早版本的项目时间表——因此，审理主任在决定第6页正确认定“ 由于实质性变化，对先前裁定的遵从并不适当。 ”见6 USCIS政策手册，supra，G.6。

B. 商业计划

综合考虑全部记录，我们认定申请人未提供全面且可信的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，她未能证明新商业企业（NCE）、创造就业实体（JCE）或开发商将如商业计划或经济影响报告所预测，在两年内为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个就业岗位。

第一，记录中缺乏充分证据证明开发商将可能拥有足够的项目资金。2015年商业计划表明项目成本约为228,000,000美元。后续商业计划，包括2017年和2020年2月的商业计划，规定成本约为320,000,000美元。2017年商业计划声称开发商将寻求60,000,000美元的建筑贷款为项目融资。然而，2020年2月和2020年6月商业计划称项目将需要115,000,000美元的建筑贷款，部分原因是NCE未能吸引开发商最初预期的那么多投资者。

记录未能以优势证据证明开发商已获得或可能获得完成项目所需的资金。上诉时，申请人提交了一份2020年6月的条款清单，表明Commercial Mortgage Strategies“ 将启动贷款的尽职调查 ”。该文件明确说明“ 本条款清单不具约束力 ”且“ 本条款清单不是贷款承诺 ”。此外，尽管该文件将“ 2020年8月12日 ”列为预计贷款交割日期，但申请人在其最新提交的文件（日期为2020年12月）中未提供证据确认该贷款已交割。另外，审理主任在决定第14页指出，开发商此前曾于2017年从另一金融机构获得60,000,000美元贷款的条款清单，但记录同样未确认他们实际完成了贷款交割或收到了贷款款项。因此，两份条款清单均不能证明开发商将可能获得所需贷款。尽管记录中包含其他证据显示开发商试图获得必要的建筑贷款，但均不足以确认他们获得此类融资的可能性。

同样，记录不足以确认项目将可能获得必要的“ 开发商次级投资 ”。根据2020年2月商业计划，项目将需要金额为180,031,136美元的“ 开发商次级投资 ”。该金额旁的星号解释称该金额“ [i]包括土地购买价格（扣除土地成本等于

70,031,136美元）。”（括号为原文所有）。申请人提交了其标注为“显示股权注入的支票、电汇收据和存款单”的文件。然而，这些文件中列出的数字总计远低于所需金额。此外，申请人未提供充分证据证明开发商将可能获得2020年2月商业计划归类为“开发商次级投资”的资金以投入项目。

简言之，我们面前的记录未能以优势证据证明开发商将可能拥有足够的项目资金。因此，申请人未能证明依赖开发商将完成项目这一假设的就业创造预测是可信的。见Ho, 22 I&N Dec. at 213（商业计划“必须足够详细，以允许[USCIS]就就业创造潜力得出合理推论”）。

第二，记录中的证据未能证实施工时间表，进而未能证明项目将可能在规定的两年期限内为申请人及其他寻求EB-5分类的投资者创造足够数量的就业岗位。9 见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“每名[投资者]的投资[必须]为合格雇员创造至少十个全职岗位”）。

如前所述，项目时间表已多次变更。2015年商业计划表明“行政阶段”将耗时9至12个月，外部和内部施工各需12至15个月，内部施工于2018年第一季度结束。2017年商业计划声称“行政阶段”将耗时3年9个月，外部和内部施工各需18个月，内部施工于2022年第一季度结束。2020年2月商业计划规定“行政阶段”将持续5年9个月，内部施工将于2023年第二季度结束。2020年6月商业计划进一步推迟项目里程碑，称“行政阶段”将持续6年，内部施工将于2023年第四季度结束。因此，2020年6月商业计划预计比2015年商业计划规定的内部施工完成日期延迟超过五年。正如审理主任决定第11页所述，“鉴于项目已在行政阶段停滞约五年，施工严重滞后，且因时间表推迟已多次修改商业计划”，申请人未提供可信且全面的商业计划。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。

2017年商业计划第9页解释称，“截至2017年10月，[项目]时间表因正在进行的环境影响声明（“EIS”）研究而进一步推迟。”2017年商业计划的一份附件题为“EIS时间表”，规定该研究将导致[已隐去]委员会于2018年第四季度批准特别许可和重新分区申请。然而，记录显示项目未达到这一里程碑。具体而言，2020年2月商业计划附有一份2019年2月来自[已隐去]的信函，该实体系开发商为EIS聘请。该信函与2017年商业计划相矛盾，称“我们预计最终EIS将于2020年第四季度获得批准。”申请人于上诉时提交的[已隐去]2020年6月信函声称

9 见supra脚注3。

“ 我们正积极争取[2020年]9月/10月最终签署 ”，且“ 随后，申请将准备好进行认证，这将启动6个月的ULURP[统一土地利用审查程序]计时，直至申请最终批准。 ”上诉时，申请人提交了其律师的信函，其中他反复声称“ 最终EIS批准预计于2020年9月/10月 ”。这些信函及记录中的其他文件均未证实以下主张：[已隐去]委员会于2018年批准了特别许可和重新分区申请；EIS导致了“ 2020年9月/10月最终签署 ”；或开发商将可能在规定的两年期限内获得必要的批准和许可，使项目能够为投资者创造足够数量的就业岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)。值得注意的是，在其最新提交的文件（日期为2020年12月）中，申请人未提供证据确认“ 2020年9月/10月最终签署 ”或“ 最终EIS批准……于2020年9月/10月 ”。

申请人提交了一些证据，显示该项目在多年延误后可能正在推进。例如，她提交了文件显示项目场地不再出售，且开发商已于2020年12月取得拆除许可。然而，这些文件均不足以证明该项目很可能完成，或很可能及时创造所需数量的就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.6(g)。值得注意的是，根据2020年6月商业计划第1页，该项目仍需若干许可，包括“ 特别许可 ”、“ 施工许可 ”、“ 下水道许可 ”和“ 人行道许可 ”。2020年6月商业计划声称开发商将于2020年9月取得特别许可，于2020年12月取得施工许可。此外，2020年6月商业计划第4页称开发商“ 预期在许可签发后于2021年1月开始施工 ”。然而，申请人未提供证据核实上述任何里程碑——取得特别许可和施工许可或开始施工——已经实现。

虽然项目进展中的某些延误可能不影响商业计划的可信度，但在本案中，多年的延误、缺乏证据证明原定于2016年开始的施工实际已经开始，以及确认开发商很可能拥有项目所需资金的文件的不足，均不支持认定申请人提交了可信的商业计划，其中包含可信的预计完成日期或就业创造预测。虽然申请人在其书面论证意见中列举了围绕延误的若干情形，但其中无一充分解释项目在达到其里程碑（包括施工的开始和结束）方面多次且大幅度的推迟。简言之，申请人未能可信地证明该项目很可能何时完成，或很可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。

III. 结论

在综合考虑全部记录后，我们认定申请人未提交全面或可信的商业计划，以显示由于新商业企业、就业创造企业或该项目的性质和预计规模，其将在未来两年内为每名寻求EB-5分类的投资者雇用不少于10名合格员工。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，她未能证明其符合移民投资者分类的资格。

裁定：上诉被驳回。

7