MAY062025_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：35975220 日期：2025年5月6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)（2018年）寻求作为移民投资者的分类。1 这第五优先（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。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明（1）所需最低金额的资本已提供给最直接负责创造就业的企业，以及（2）向I I
I I LLC（该NCE）投资所需金额的资本将为至少10名合格雇员创造全职职位。2 FOD未遵从USCIS此前对表格 I-526 示范项目及此前提交的与该NCE相关的表格 I-526 的批准中所作的就业创造认定，因为FOD认定作出有利认定所依据的基础事实已发生重大变化。此事现因上诉而由本办公室审理。见 8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，并主张其已证明所寻求福利的资格。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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。

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》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）。由于申请人于2018年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 记录表明该NCE与EB-5! LLC相关联。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（将区域中心定义为“ 任何经济单位，公共或私人，参与促进经济增长，包括增加出口销售、改善区域生产力、创造就业和增加国内资本投资 ”）。

I. 法律

外国人若向NCE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(j)(4)（2018年）。NCE的设立可由多名投资者作为EB-5分类申请的基础，前提是每名投资者的投资导致为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

移民投资者可将所需资金直接投资于NCE，或通过区域中心投资，如申请人在本案中所为。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计划。被指定的区域中心识别并与NCE合作，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“ 就业创造实体 ”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为创造直接或间接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)。具体而言，根据 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii) 和 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)，投资者可依赖直接及间接就业的创造来满足就业创造要求，并可使用“ 合理方法……包括乘数表、可行性研究、国内外市场分析……以及其他经济或统计上有效的预测工具 ”来证明就业创造。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i) 的规定要求，为证明就业创造，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，若此类雇员已在新商业企业设立后被雇用；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，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，以及此类雇员将被雇用的时间。3

预期就业创造必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定 Matter of Ho 认定，要成为“ 全面 ”，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。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅结论性主张不能使[USCIS]确定就业创造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。

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述的两年就业创造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。

《USCIS政策手册》第6卷第G部分第3章阐述了USCIS关于遵从先前机构认定的政策。

一般而言，USCIS不重新审查EB-5过程中较早作出的认定，且此类较早认定将被推定已获适当裁决。当USCIS此前认定某一经济方法在应用于特定项目的事实时对于预测未来就业创造是合理的，USCIS在所有与该经济方法此前获批的特定项目直接相关的裁决中遵从该认定。

反之，USCIS在后续程序中不遵从先前的有利决定，例如，当作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、程序记录中存在欺诈或虚假陈述的证据，或先前有利决定被认定在法律上存在缺陷时。若变化具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化具有重大性。见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。当新提交涉及与先前批准不同的项目，或涉及同一先前批准项目但项目计划发生重大变化时，USCIS不遵从先前的裁决。

一般见 6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

II. 分析

申请人主张其向~----------~ LLC（该NCE）汇付总计500,000美元作为其EB-5资本投资。4 根据日期为2015年9月15日的保密私募备忘录，该NCE提议从最多150名移民投资者处筹集最多7500万美元，并将全部金额借给 LLC（就业创造实体或JCE），该实体经营，并将成为该项目的所有者。JCE打算建造该 并扩建
|设施和基础设施，将包括102个...._e_s_h-a-r-e-r-e-s-i-d-e-n-t-i-a-l_u-n-i-t-s-,-1-5-0-lu-x-u-r-y--t-im-e-sh_a_r_e_R_V_p_a_d_s,-a-n-d-a__.
85,000平方英尺的餐厅、零售、教室和办公建筑，将被称为 I I
I l，所有这些都将位于内华达州~--~l的项目现场。

2023年2月，FOD签发了否决意向通知（NOID）。在NOID中，FOD确认了记录中2014年3月的商业计划和2013年11月的经济影响分析，但告知USCIS无法核实截至2022年12月该项目是否取得任何进展，并指出JCE已申请破产且其收购在当时似乎迫在眉睫。在审查记录中的文件（包括申请人的NOID答复）后，FOD否决了该申请，理由是申请人未证明JCE将可能为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外支持证据，主张该项目已为剩余投资者人数创造了足够的就业岗位。

4 记录表明该NCE的项目位于目标就业区（TEA）内。因此，进行合格投资所需的资本金额已从1,000,000美元下调至500,000美元。见 8 C.F.R. § 204.6(5)(2)（2018年）。

A. 重大变化后不遵从

在否决决定中，FOD指出，USCIS曾批准过依赖于该决定中所讨论的JCE项目的申请。然而，FOD拒绝遵从先前关于该项目预期就业创造的有利认定。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。具体而言，FOD认定，根据NCE于2014年3月[已隐去]的商业计划（2014年商业计划），该项目的实际建设原定于2015年第一季度开始，并于2017年第三季度完成。但FOD无法核实截至2023年6月该项目是否已取得任何进展。

在上诉中，申请人承认项目存在变化，包括延迟和范围缩减，但主张这些变化不影响其资格，因为经批准的经济方法论未变，因此应予以遵从。他承认NCE筹集和部署的资金较少，JCE在完成部分商业计划后失败，且项目创造的就业岗位少于预期。然而，他强调目前仅有八名投资者寻求永久居留，且经济影响模型表明该项目已创造约149个就业岗位。申请人提交了[已隐去]扩建项目截至2019年9月的经济和就业创造影响报告的增编（2019年经济影响报告增编）。该报告称，将建设和运营活动的经济影响合并计算，该项目共创造了247个永久性新就业岗位。这包括基于EB-5合格建设支出7,670,305美元的项目建设活动所创造的117个就业岗位，以及[已隐去]自2013年2月至2019年9月扩建期间项目运营活动所创造的130个就业岗位。

我们认定，在2015年I-526表格示范项目获批与本申请于2023年审理之间，与审理相关的事实发生了实质性变化，因此不应给予遵从。该法规要求申请人提交一份可信且全面的商业计划，表明就业创造将在两年内发生，这使得项目时间表对于确定EB-5资格和遵从具有实质性意义。5 参见 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)。根据2014年商业计划，该项目的实际建设原定于2015年第一季度开始，并于2017年第三季度完成。然而，记录中缺乏足够证据表明该项目已实现2014年商业计划中规定的开发里程碑。申请人承认，NCE未能从150名移民投资者处筹集预期的7500万美元EB-5资本，且JCE未能完成商业计划，因为JCE破产，项目已被出售给[已隐去]一个与NCE无关并购买了JCE资产的实体。

申请人主张，[已隐去]继续开发和运营该项目的事实证明了其可行性，且尽管JCE失败，该项目仍实现了永久性就业创造。然而，先前的批准基于不同的事实组合，包括（1）项目于2017年完成建设的时间表，（2）项目涉及建设_____、扩建~------~

5 参见 Kungys v. United States, 485 U.S. at 770-72（指出，如果变化情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化具有实质性）。

._____。[已隐去]，以及设施的运营，以及（3）JCE作为项目的所有者、开发商和运营者。因此，我们认定，由于实质性变化，对先前决定的遵从并不适当。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。

B. 就业创造

FOD认定，记录未能证明在NCE中投入所需金额的资本将为至少10名合格员工创造全职岗位，也未能证明将使用合理方法论创造所需数量的就业岗位。具体而言，FOD认定，申请人未能证明商业计划既全面又可信，因为记录中缺乏足够证据支持资本结构和开发时间表。

我们同意。申请人未提供既全面又可信的商业计划。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，他未能证明JCE将更有可能在商业计划和经济影响报告所预测的两年内为至少10名合格员工创造全职岗位。

第一，记录中缺乏足够证据表明JCE将可能拥有足够的项目资本。2014年商业计划第71页规定，扩建[已隐去]._____以及开发和启动[已隐去]的总成本为7500万美元，将完全来源于EB-5资本。其中，商业计划表明建设和开发成本约为4900万美元。它还进一步规定，JCE将出资提供度假村地块，该地块评估价值为2500万美元，并将整个项目（包括业务运营和收入在内的估计企业价值为5000万美元）质押作为EB-5贷款的担保。

FOD认定，截至2023年6月，该项目仅提交了21份申请，其中三名申请人已撤回申请，这将提供900万美元的EB-5资本，意味着EB-5资本短缺6600万美元。申请人承认NCE仅能招募19名移民投资者，并进一步称第十九名投资者已撤回申请，剩下18名投资者和900万美元EB-5资本。申请人未解释JCE将如何克服完成项目所需的6600万美元EB-5资本短缺。JCE无法获得项目融资所需的资本，削弱了商业计划所声称的可信性。

第二，记录中的证据未能证实开发时间表，这反过来未能证明该项目将可能在所需的两年时间内为申请人和其他寻求EB-5分类的投资者创造足够就业岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); 另参见 8 C.F.R. § 204.6(g)（规定每位个人投资者的投资必须为至少10名合格员工创造全职岗位）。如上所述，2014年商业计划预计建设于2017年完成。记录反映该项目建设的延迟从2017年至2024年超过七年。此外，记录未能证明JCE将可能开始或完成建设，因为在JCE提交的破产程序中，JCE的资产已被出售给第三方，正如FOD在其决定中所认定且申请人在上诉中所承认的那样。

申请人未提供充分证据证明JCE已达到2014年商业计划中规定的开发里程碑，以支持其所主张的可信度及商业计划的全面性。申请人提供了一些证据支持JCE已在项目建设上支出约8.8百万美元的主张，主要用于改善场地基础设施。然而，鉴于该项目在建设上严重滞后，且JCE已破产并在破产程序中将其全部资产（包括该项目）出售给第三方，申请人未能提供既可信又全面的商业计划。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

第三，记录未能充分证明将使用合理方法论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论创造所需数量的就业岗位，申请人提交了[已隐去]扩建项目截至2013年11月的经济和就业创造影响报告。在上诉中，他提供了2019年经济影响报告增编，如上文所述。

FOD认定，由于项目建设及完成时间表的延迟，商业计划不再足以证明就业创造，因此从商业计划中用于支持经济模型输入的具体就业创造信息不可信，无法证明将创造所需数量的就业岗位。

申请人主张，没有任何内容表明经济影响报告中使用的RIMS II模型无效，或乘数或模型本身不可靠。他声称，通过将总建设支出输入模型，模型显示创造了约149个工作岗位，这超过了其余八名寻求获得移民投资者签证类别的申请人所需的80个工作岗位。6 尽管我们认可申请人的主张，但我们同意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工作岗位，因为该经济模型基于商业计划中的创造就业信息，而该商业计划因项目无法满足既定的开发时间表以及JCE无法获得项目所需的融资而被认定既不全面也不可信。参见8 C.F.R. § § 204.6(j)(4)(iii), (m)(7)(ii)。在签证申请程序中，申请人承担证明其符合所寻求福利资格的责任。参见Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493, 495 (BIA 1966)。

申请人未提供既可信又全面的商业计划。他也未充分证明将使用合理方法创造所需数量的工作岗位。因此，他未能以优势证据标准证明，将所需金额的资本投资于NCE将在两年内为至少10名合格员工创造全职职位，该两年期自I-526表格裁定后六个月起算。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)。另参见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。

6 申请人称，NCE已为该项目的19名移民投资者进行了招募，其中11名投资者已撤回其申请，只有包括申请人在内的8名投资者正在寻求通过其在NCE的投资获得永久居民身份。

C. 资本处于风险之中

FOD认定记录未能证明所需最低金额的资本已提供给最直接负责创造就业的企业。由于申请人基于已讨论的理由未能证明其符合EB-5类别的资格，我们拒绝处理这一剩余的拒绝理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯粹咨询性的认定"）。相反，我们保留该问题以及下文讨论的额外资格问题，以备将来需要时考虑。

D. 资本投资

尽管FOD的决定中未涉及，但申请人未能以优势证据标准证明，当其于2018年9月提交申请时，他已投资或正在积极投资至少500,000美元于NCE。参见8 C.F.R. § 204.6(i)；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（规定"申请人必须在提交福利请求时确立其符合所请求福利的资格，并必须在整个裁定过程中持续符合资格"）。

作为其投资的证据，申请人提供了银行文件，显示他于2018年8月28日从其[已隐去]银行账户向NCE指定的托管账户转账了250,000美元。他还提交了一份于2018年9月13日签署的本票，表明他将在向USCIS提交EB-5申请之日起九个月内向NCE支付剩余的250,000美元。该本票声明其由位于[已隐去]印度、价值200万印度卢比的房地产作为担保。NCE总裁于2018年9月13日出具的一封信函表明，公司同意接受该本票作为500,000美元余额的支付。

申请人未能证明该本票符合资本的定义，或他签署本票构成其对NCE的投资。如Matter of Hsiung, 22 I&N Dec. 201, 202 (Assoc. Comm'r 1998)中所解释的，资本可以包括投资者的付款承诺，即本票，前提是投资者证明其对本票债务承担个人和主要责任，其自身资产充分担保该本票，且该等资产完全可由美国持票人扣押。另参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(A)(1)。USCIS政策手册规定，本票的公平市场价值取决于其现值，而非任何其他时间的价值。同上。8 C.F.R. § 204.6(e)进一步规定"[a]11资本应以美元公平市场价值估值。"

在此，申请人未能证明其签署的本票由其自身资产担保，因为他未提交其对[已隐去]印度房产所有权的证据。此外，申请人未提供支持性证据以美元确立该房产的公平市场价值。最后，以本票投资于新商业企业的投资者必须证明担保权益已在资产所在司法管辖区的规定范围内完成完善。参见Matter of Hsiung, 22 I&N Dec. at 202-03。记录中不包含证据表明250,000美元本票——位于[已隐去]的房地产——的担保权益已完成完善。换言之，申请人未能证明他已在相关司法管辖区采取措施使担保权益对第三方生效，或在违约情况下保持

其效力。参见同上；一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(A)(1)。

基于上述理由，申请人未能充分证明其2018年9月的本票佐证了其在提交申请时已投资或正在积极投资500,000美元于NCE的主张。尽管不构成驳回上诉的依据，但申请人在本事项的任何未来程序中应处理该问题。

III. 结论

记录缺乏全面且可信的商业计划，以表明由于NCE的性质和预计规模，将在未来两年内产生至少10名合格员工的需求，如8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所要求。另参见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。记录也未充分证明将使用合理方法创造所需数量的工作岗位。参见8 C.F.R. § § 204.6(j)(4)(iii), (m)(7)(ii)。由于申请人未满足创造就业要求，他未能以优势证据标准证明其符合移民投资者签证类别的资格。

命令：上诉被驳回。