MAY062025_03B7203 · 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

案卷编号：35977376 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）拒绝了该申请，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）在I I（该NCE）中投资所需金额的资本将为至少10名合格I ILLC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。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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I LLC相关联。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（2018年）（将区域中心定义为“ 任何公共或私人经济单位，其参与促进经济增长，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 ”）。

一、法律

外国人若在美国新商业企业（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(j)(4)。设立NCE可作为多名投资者提出EB-5分类申请的基础，前提是每名投资者的投资均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)。

移民投资者可直接在NCE中投资所需资金，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。经指定的区域中心确定NCE并与之合作，NCE则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)。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、对外国和国内市场……的分析，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 或其他类似文件的复印件组成的文件，针对十（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，将产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括未来两年内的大致日期，以及此类雇员将何时受雇。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，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的猜测更可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 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定。当USCIS此前认定某一经济方法在适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，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。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。

二、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拟从最多150名移民投资者处筹集最多7500万美元，并将全部金额贷给I LLC（就业创造实体或JCE），该实体经营I 并将成为该项目的所有者。JCE拟建设I 并扩建I_____的设施和基础设施。该I I将包括102个分时度假住宅单元、150个豪华分时~度~假~R~V~营~位~，~以~及~一~栋~85,000平方英尺的餐厅、零售、教室和办公建筑，将被称为I II I，所有这些均将位于内华达州I I的项目现场。

2023年2月，FOD签发了拒绝意向通知（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以申请人未证明JCE将可能为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个就业为由拒绝该申请。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。

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. 重大变化后不予遵从

在否决决定中，FOD指出，USCIS曾批准过依赖该决定中所讨论的JCE项目的申请。然而，FOD拒绝遵从先前关于该项目预期创造就业的有利认定。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra 第 G.3(A)(2) 节。具体而言，FOD认定，根据日期为2014年3月的该项目商业计划（2014年商业计划），项目的实际施工原定于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，包括延迟和规模缩减，但主张这些变化不影响其资格，因为已批准的经济方法论未变，因此应予以遵从。她承认NCE筹集和投放的资金较少，JCE在完成部分商业计划后失败，且项目创造的就业少于预期。然而，她强调仅有八名剩余投资者寻求绿卡，且经济影响模型表明项目已创造约149个就业岗位。申请人提交了日期为2019年9月的该项目扩建项目经济与就业创造影响报告的增补（2019年经济影响报告增补）。该报告称，将施工和运营活动的经济影响合并计算，项目共创造了247个永久性新就业岗位。这包括基于EB-5合格施工支出7,670,305美元的项目施工活动所创造的117个就业岗位，以及该项目自2013年2月至2019年9月扩建期间运营活动所创造的130个就业岗位。

我们认定，在2015年批准I-526表格示范项目与本申请于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，项目的实际施工原定于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，项目已被出售给与NCE无关的实体，该实体购买了JCE的资产。申请人声称，该项目继续开发和运营的事实证明了其可行性，并指出尽管JCE失败，项目仍创造了永久性就业。然而，先前的批准基于不同的事实组合，包括：(1) 项目于2017年完成施工的时间表；(2) 项目涉及该扩建项目的设施建设和运营；以及

5 参见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)（指出若变化的情势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）。

(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 第 G.3(A)(2) 节。

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。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. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。因此，她未能证明JCE在优势证据标准下，将如商业计划和经济影响报告所预测的那样，在两年内为至少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可能拥有足够的项目资本。2014年商业计划第71页规定，扩建该项目以及开发和启动该项目的总成本为7500万美元，将全部来源于EB-5资本。其中，商业计划表明施工和开发成本约为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仅招募到19名移民投资者，并进一步表示第19名投资者撤回了申请，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，这反过来未能证明项目可能在规定的两年期限内为申请人和其他寻求EB-5分类的投资者创造足够的就业。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年商业计划预计施工于2017年完成。记录反映项目施工从2017年至2024年延迟超过七年。此外，记录未能证明JCE可能开始或完成施工，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，以支持其所主张的商业计划的可信性和全面性。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。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，申请人提交了日期为2013年11月的该项目扩建项目经济与就业创造影响报告。在上诉中，她提供了2019年经济影响报告增补，如上文所述。

FOD认定，由于项目施工和完成时间表延迟，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，在证明将创造所需数量的就业方面不可信。

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，也没有任何内容表明乘数或模型本身不可靠。她声称，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，即记录不足以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。她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，她未能以优势证据标准证明，在NCE中投入所需金额的资本将在两年内（自I-526表格裁定后六个月起算）为至少10名合格员工创造全职职位。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8名投资者（包括申请人）正在寻求通过其在NCE中的投资获得永久居民身份。

C. 资本面临风险

FOD认定记录未证明所需最低金额的资本已被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签理由。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，以备将来需要时予以考虑。

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，当她于2018年7月提交申请时，她已向NCE投资或正在积极投资至少500,000美元。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证明其符合所请求福利的资格，并且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，显示她于2018年5月18日从其尾号为[已隐去]的[已隐去]账户向NCE指定的托管账户转账了350,000美元。她还提交了一份由其于2018年7月5日签署的本票，表明她将在向USCIS提交EB-5申请之日起六个月内向NCE支付剩余的150,000美元。该本票声明其由位于[已隐去]印度的、价值2,000,000印度卢比的不动产作为担保。NCE总裁于2018年7月6日出具的一封信函表明，公司同意接受该本票作为500,000美元余额的支付方式。

申请人未能证明该本票符合资本的条件，也未能证明其签署本票构成对NCE的投资。正如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，本票的公允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)的法规进一步规定，“ [所有]资本应按美元公允市场价值估值。 ”

在此，申请人未证明其签署的本票由其自身资产担保。相反，记录中包含的文件显示，申请人的母亲是位于[已隐去]印度的、为该本票提供担保的不动产的唯一所有人。此外，申请人未提供充分证据证明该不动产的公允市场价值。7

7 记录显示，申请人的母亲使用同一资产作为抵押获得了一笔金额为94,380.72美元的个人贷款。该贷款协议于2018年5月1日签署，表明“ 该房产价值约为[20,000,000印度卢比]，即按当前市场价值计算为290,402美元。 ”未提供支持性文件以证明该估值的来源。

最后，以本票投资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所规定的范围内完成完善。参见Matter of Hsiung, 22 I&N Dec. at 202-03。记录中不包含证据表明150,000美元本票——位于[已隐去]的不动产——的担保权益已完成完善。换言之，申请人未证明她已在相关司法管辖区采取措施使担保权益对第三方生效，或在担保权益授予人违约时保持其效力。参见同上；一般性参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(A)(1)。

基于上述理由，申请人未充分证明其2018年7月的本票佐证了其关于在提交申请时已向NCE投资或正在积极投资500,000美元的主张。尽管这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

记录缺乏一份全面且可信的商业计划，以证明由于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，符合8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)的要求。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的要求，她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。

裁定：上诉被驳回。