MAY152025_01B7203 · 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：37010436 日期：2025年5月15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)（2019年）寻求作为移民投资者的分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业中投资所需金额合格资本、将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国人。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定申请人未能证明新商业企业将[已隐去]为合格雇员创造至少10个全职职位，因为该实体已解散。申请人随后提交了合并的重新开案动议和复议动议。FOD驳回了重新开案动议并维持否决，未处理申请人的复议动议。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回该决定，并将此事发回重审，以按照以下分析作出新决定。

I. 法律

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请必须证明在新商业企业中投资所需金额的资本将在两年内为至少10名合格雇员创造全职职位。另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格 I-526 的审理和创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年期被视为自表格 I-526 审理后六个月起算。

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2019年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉审理。

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明新商业企业将在两年内为至少10名合格雇员创造全职职位，申请必须附有：

(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，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，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。

申请无须证明新商业企业（NCE）已创造10个合格雇员的全职职位。然而，在职位尚未创造的情况下，申请必须包括一份综合商业计划，证明在未来两年内需要至少10名合格雇员。Matter of Ho 解释称，综合商业计划必须足够详细，使审理人员能够就创造就业潜力得出合理推断。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。然而，仅凭结论性主张并不能使审理人员确定创造就业预测是否比充满希望的推测更为可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

在区域中心内投资于新商业企业（NCE）的申请人可以依赖经济方法来证明该投资将因对新商业企业的投资而创造间接就业，但此类方法必须合理。见 Pub. L. No. 102-395；8 C.F.R. § § 204.6(e), (j)(4)(iii), (m)(7)(ii)。申请人必须提供充分证据，使审理人员能够确定所使用的方法是否合理。

间接就业是指在新商业企业（NCE）之外持有、但因新商业企业而创造的就业。一般见6 USCIS Policy Manual G.2(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。例如，间接就业包括但不限于创造就业实体（JCE）的雇员（当JCE不是NCE时）所持有的职位，以及NCE或JCE所使用的材料、设备或服务生产商的雇员所持有的职位。Id.

当区域中心、新商业企业（NCE）或创造就业实体（JCE）成为EB-5计划终止或禁止的对象时，拥有待决或已批准申请（包括在《2022年EB-5改革与诚信法》颁布之前提交的申请）的投资者可在某些情况下保留资格。见该法第203(b)(5)(M)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)(M)。另见6 USCIS Policy Manual, 前引 G.3(E)。

II. 分析

申请人主张基于对[已隐去]的投资而具备资格，依据移民投资者计划。2 在其申请第6页，申请人表示

2 在提交时，USCIS指定[已隐去]为参与EB-5计划的区域中心。见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。USCIS记录显示，2024年10月，FOD终止了[已隐去]作为区域中心的指定。

他已向[已隐去]（即NCE）投资了$500,000。3 NCE拟汇集来自90名移民投资者的$45,000,000，以投资于JCE的股权权益，JCE将在[已隐去]俄勒冈州开发、建设和运营一家酒店。

在初始提交后，FOD于2024年2月9日发出了证据请求（RFE）。在RFE中，FOD引用了与记录中商业计划所述申请人项目时间表和项目资本化不一致的“公开可得信息”。具体而言，FOD指出，来自[已隐去]市的公开信息表明，酒店拟议地点所需的许可仍在待批，尽管商业计划估计许可批准日期为2019年1月。FOD还指出，记录缺乏商业计划所述高级建设贷款的证据，以及项目如何融资的充分证据。

在回应RFE时，申请人表示，由于申请人无法控制的情况，JCE“无法按照提交给USCIS的商业计划和经济报告行事”。申请人提交了证据，证明2023年12月，NCE批准了其合伙协议的修订，以因JCE未能获得融资并开始项目开发而开始解散。申请人还提交了证据，证明区域中心于2024年3月通知USCIS其请求对JCE实施禁止。在RFE回应中，申请人依据该法第203(b)(5)(M)条通知USCIS其与新区域中心的重新关联。申请人提交了证据，证明2024年5月，其剩余的EB-5投资资金被转移至由另一区域中心管理的新项目。

FOD基于NCE的解散和JCE未能创造就业而否决了该申请。FOD认可申请人关于在另一项目中再投资的证据，但认定这表明与商业计划存在重大变更。

申请人提交了合并的重新开案动议和复议动议。他提交了额外证据，并主张《2022年EB-5改革与诚信法》及该法第203(b)(5)(M)条允许投资者在原始资本投资项目失败的情况下修改其申请以保留资格。

FOD认定申请人的重新开案动议提出了有文件证据支持的新事实，但未能克服否决中所指出的缺陷。FOD驳回了重新开案动议，但未处理复议动议。

复议动议必须证明本办公室的决定基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于FOD未适当考虑申请人的复议动议，本办公室将发回重审，以按照8 C.F.R. § 103.5(a)(3)的规定审议该动议。FOD应考虑支持该动议的书面论证意见以及支持上诉的书面论证意见。FOD随后应就复议动议作出新决定。

3 申请人表示该项目位于TEA，因此所需合格资本金额从$1,000,000下调至$500,000。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2019年）。

在上诉中，申请人主张，FOD 未确认申请人与一家新区域中心的隶属关系，存在错误。他提交了一份由 USCIS 于 2024 年 10 月 28 日向该区域中心发出的自愿终止通知。申请人还指出，在驳回重新开案动议时存在事实错误，包括 FOD 错误引用其书面论证意见，以及提及他称并未随动议提交的“ 大量 ”证据。

我们还注意到，在驳回重新开案动议时，FOD 再次表示，关于创造就业要求的不利裁定部分基于“ 公开来源 ”。4 然而，该决定并未指明这些来源，且案卷中缺少 FOD 可能审查过的任何开源材料的副本。如果一项决定将对申请人不利，且基于 USCIS 考虑过的、申请人并不知情的贬损性信息，则必须在作出决定前告知申请人这一事实，并给予其反驳该信息的机会。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

为确保公平、完整地审议我们面前的程序，程序案卷必须包含所有已考虑证据的副本。FOD 负有责任确保案卷完整，并包含申请人提交的所有证据以及 FOD 在作出决定时考虑的任何其他证据。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); cf Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。因此，我们将撤回 FOD 的决定，并将此事项发回重审。

在发回重审时，FOD 应在审查整个案卷之前，查明并纳入可能被无意中遗漏于程序案卷之外的任何文件，包括申请人的书面论证意见和在上诉中提交的补充证据，并作出新的决定。如果 FOD 无法以缺失材料补充案卷，且如果决定将部分基于申请人未提交的材料，则应发出新的 RFE，给予申请人合理的答复机会。在收到及时答复后，FOD 应审查整个案卷并作出新的决定。该新决定，如果不予批准，应按照 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i) 的要求，包含对证据足够详细和实质性的分析，以解释不予批准的具體理由。

裁定：撤回该决定。此事项发回重审，以按照上述分析作出新的决定。

4 尽管主管指出了“ Google 街景……显示该场地的照片 ”，但该信息的副本并未纳入案卷。此外，RFE 中提到的来自 City o~ 的公开信息副本也未包含在案卷中。