MAY272025_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：30354812 日期：2025年5月27日

对实地行动局（FOD）决定的上诉

表格 I-526，外国投资者移民申请

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）寻求外国投资者分类。[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（NCE）中投资所需金额合格资本的外国人，该企业将有利于美国经济，并为合格员工创造至少10个全职职位。

外勤业务局（FOD）否决了该申请，认定申请人未满足创造就业的要求。8 C.F.R. § 204.6(j)(4), (m)(3), (7)（2018）。具体而言，FOD 称申请人声称已向与 I I 相关联的新商业企业（NCE）投资了 $5000002，而该实体曾被美国公民及移民服务局（USCIS）指定为区域中心。[4] FOD 否决该申请的决定解释称，2020年1月，FOD 认定 I I 的区域中心指定申请系错误获批，重新开案该事项，并否决了该申请。[5] FOD 随后否决了申请人的申请，指出由于该 NCE 不再与指定区域中心相关联，其未能证明其投资连同其他投资已经或很可能导致该 NCE 为每位寻求 EB-5 分类的投资者雇用至少 10 名全职合格员工。参见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ employee ”）、(g)(1)、(j)(4)。在上诉中，申请人

1 2022年3月15日，EB-5...._____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。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2018年8月提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 申请人表示NCE和创造就业实体（JCE）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。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2018年）。
3 记录中的一些证据——如2017年商业计划、2018年私募备忘录以及2018年I或·I认购协议——将NCE称为I
4 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“ 包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资 ”。参见8 C.F.R. § 204.6(e)。
5 USCIS记录显示，2025年4月，FOD驳回了I I重新开案和复议的合并动议，并维持FOD对区域中心指定申请的拒绝。

提交了一份书面论证意见和额外证据，主张其已确立EB-5分类的资格。

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）。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

外国投资者可以将所需金额的合格资本直接投资于NCE，或通过区域中心投资。实体申请指定为区域中心以参与EB-5计划。指定区域中心识别并与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“创造就业实体”（JCE）的独立实体承担。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，为证明创造就业，外国投资者必须提交：

(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）名合格员工，如果此类员工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）名合格员工的需求，包括大致日期，以及此类员工将何时受雇。6

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，要成为“综合的”，商业计划“必须足够详细，以允许[USCIS]就创造就业潜力得出合理推论。”22 I&N Dec. 206, 213（Assoc. Comm'r 1998）。该决定结论称：“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。此外，根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)和8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)，通过区域中心投资的外国投资者可以依赖直接和间接就业的创造来满足创造就业要求，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”来显示创造就业。

二、分析

一份2017年商业计划表明，NCE计划将来自18名外国投资者的9,000,000美元EB-5资金借给JCE，以开发、建设和运营位于北卡罗来纳州I I
._____的一家酒店。根据随附的

6 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年创造就业期在申请裁决后六个月开始。6 USCIS政策手册G.2(D)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。

由I I编制的2017年经济分析称，“ I I[p]项目的建设和运营将创造214.1个直接、间接和引致就业。 ”7 参见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。在上诉中，申请人提供了来自I I的额外信函，声称：(1)“ 项目的开发估计在2018财年创造了31.4个EB-5合格就业（间接和引致） ”；(2)“ 项目的开发估计在19财年创造了106.7个EB-5合格就业，在项目生命周期内创造了138.1个EB-5合格就业 ”；以及(3)“ 项目的运营估计在20财年创造了28.5个EB-5合格就业，项目的开发/建设和运营估计在项目生命周期内创造了166.6个EB-5合格就业。 ”然而，申请人未显示或主张这些材料中提及的就业是或将是NCE全职合格员工所填补的就业。事实上，在上诉中，申请人通过律师主张“ JCE[而非NCE]有可行的计划来创造就业以满足EB-5投资者的要求。 ”

如前所述，2020年1月，FOD拒绝了I I的区域中心指定申请。因此，该NCE不再与指定区域中心相关联，为满足创造就业要求，申请人不能依赖间接创造就业。相反，他必须证明其投资连同其他外国投资者的投资已经或可能使该NCE为每位寻求EB-5分类的外国投资者雇用至少10名全职合格员工。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 员工 ”）、(g)(1)、(j)(4)(i)。

在上诉中，申请人未主张不与区域中心相关联的NCE可以依赖间接就业来满足创造就业要求。参见8 C.F.R. § 204.6(・(4(i, (iii；另参见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。相反，他主张FOD不应拒绝I I的区域中心指定申请，并应允许~-----~继续作为区域中心运营。他还主张其申请应根据“ 美国宪法第十四修正案的衡平禁反言和平等保护条款的法律原则 ”获得批准，因为他是在假设该NCE与指定区域中心相关联的情况下投资的，且USCIS已将参与同一项目的其他外国投资者分类为EB-5投资者。

我们基于以下理由驳回申请人的上诉。第一，为I I申请区域中心指定的程序与为申请人申请EB-5分类的程序是分开的程序，由8 C.F.R. § 204.6的不同条款规范，并要求不同类型的证据。参见8 C.F.R. § 204.6(m)；另参见8 C.F.R. § 204.6(j)。申请人未引用任何法律依据允许其在针对FOD拒绝其EB-5投资者分类申请的上诉中，附带质疑FOD对I II I区域中心指定申请的拒绝。

第二，我们无权适用诸如衡平法禁止反言等司法创设的原则，来阻止FOD采取其依据法规和规章有权采取的合法行动——即拒绝I[已隐去]区域中心认定申请，以及拒绝申请人被归类为EB-5投资者的申请。参见Matter of Hernandez-Puente, 20 I&N Dec. 335, 338-39 (BIA 1991)。禁止反言是一种衡平法上的救济，只能通过

7 经济分析第5页明确指出，所引用的“ 直接就业 ”是指“ 由[项目]支出或收入直接创造的就业 ”，而非由NCE雇员目前或将要填补的就业。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。

法院获得。申请人未指出任何授权委托、法规、规章或其他法律允许我们将该原则适用于本事项。同上。相反，当“任何人提出签证或入境所需任何其他文件的申请，或提出入境申请时，……举证责任应由该人承担，以证明其[他或她]符合”该福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，申请人未能如此证明其符合被归类为EB-5投资者的资格。

第三，USCIS依据法规和规章授权管理EB-5项目。就申请人的平等保护论点以EB-5法规和规章的合宪性为依据而言，我们无法处理关于国会颁布的法律或规章合宪性的论点。参见，例如，Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA 1992)（裁定移民法官和移民上诉委员会缺乏对该法及其实施细则合宪性作出裁定的管辖权）；Matter of Hernandez-Puente, 20 I&N Dec. at 339（“众所周知，本委员会无权对我们所执行的法规和规章的有效性作出判断。”）（引文省略）。

III. 结论

基于上述理由，我们认定申请人未能以优势证据证明其符合EB-5分类的资格。具体而言，他未能证明，作为与指定区域中心无关的NCE的投资者，他已表明其所谓的EB-5投资已经或很可能导致NCE雇用至少10名全职合格雇员。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)；另参见8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。证明其符合EB-5分类资格是申请人的责任。在此，申请人未能如此证明。8

裁定：上诉被驳回。

8 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其资格的任何其余问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。