MAY282025_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

案由：34276744 日期：2025年5月28日

对实地运营局（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）分类使移民签证可供那些在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、该企业将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国人获得。

实地运营局（FOD）拒绝了该申请，认定申请人不符合创造就业的要求。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)、(m)(3)、(7)（2019年）。具体而言，FOD 表示，申请人声称已向与一家实体相关的 NCE 投资了 $500,0002，该实体是美国公民及移民服务局（USCIS）此前指定为区域中心的 ILLC。4 FOD 拒绝该申请的决定解释说，2020年1月，FOD 认定 ILLC 的区域中心指定请求被错误批准，重新开案该事项，并拒绝了该请求。5 FOD 随后拒绝了申请人的申请，指出由于该 NCE 不再与指定区域中心相关联，他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名全职合格雇员。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”）、(g)(1)、(j)(4)。在上诉中，申请人

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11月提交了其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 申请人声称该 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 下调至 $500,000。见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2019年）。
3 记录中的某些证据——例如2019年认购协议——将 NCE 称为“ I I ”。_____.
4 区域中心是一个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。 ”见 8 C.F.R. § 204.6(e)。
5 USCIS 记录显示，2025年4月，FOD 驳回了 ILLC 的合并重新开案和复议动议，并维持 FOD 对区域中心指定请求的拒绝。

提交了一份书面论证意见和额外证据，坚持认为他已证明符合 EB-5 分类的资格。

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）。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。

I. 法律

外国投资者可以直接向 NCE 投资所需金额的合格资本，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）名合格雇员，如果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。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。 ” Id. 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、外国和国内市场分析……以及其他经济或统计上有效的预测工具 ”来显示创造就业。

II. 分析

一份2018年商业计划表明，NCE 计划将来自18名外国投资者的 $9,000,000 EB-5 资金借给 JCE——LLC，以开发、建设和运营位于北卡罗来纳州 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 Impact DataSource 编制的2017年经济分析，“ [项目]的建设和运营将创造214.1个直接、间接和引致就业。”7 见 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。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 的全职合格雇员所填补的就业。

如前所述，2020年1月，FOD 拒绝了 ILLC 的区域中心指定请求。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很可能导致该 NCE 为每位寻求 EB-5 分类的外国投资者雇用至少10名全职合格雇员。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”）、(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 可以依赖间接就业的创造来满足创造就业要求。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)、(iii)；另见 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。相反，他声称虽然 FOD 拒绝了区域中心指定请求，但 ILLC 已提交“ 一项上诉 ”，该上诉“ 目前正在 USCIS 待决 ”。申请人坚持认为 ILLC“ 已提供全面的支持文件以恢复其指定 ”。此外，他提交了 USCIS 案件状态在线打印件，声称它们显示2023年 USCIS 将与 ILLC 相关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 ILLC 请求区域中心指定的程序与为申请人请求 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。见 8 C.F.R. § 204.6(m)；另见 8 C.F.R. § 204.6(j)。申请人未援引任何法律依据，允许他在对 FOD 拒绝其 EB-5 投资者分类申请的上诉中，附带质疑 FOD 对 ILLC 区域中心指定请求的拒绝。

第二，虽然申请人在上诉中声称 ILLC 已就 FOD 拒绝区域中心指定请求提出上诉，但记录缺乏证实该主张的证据。相反，USCIS 记录显示，在 FOD 于2020年1月拒绝后，ILLC 提交了合并重新开案和复议动议。2025年4月，FOD 驳回了 ILLC 的合并动议，并维持其对区域中心指定请求的拒绝。

第三，尽管申请人声称在2023年，用户将与l ILLe相关的其他外籍投资人归类为EB-5投资人，但他未提交充分的佐证证据表明这些个人向NeE进行了投资，或该等投资与l ILLe相关。在没有额外佐证证据的情况下，申请人未能证明用户关于遵从先前机构裁定的政策适用于本案。见6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6 - part-g-chapter-3。此外，USCIS Policy Manual明确规定，“ USeIS在后续程序中不遵从先前有利裁定，例如，当作出有利裁定所依据的基础事实

7 经济分析第5页明确说明，所提及的“ 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员工目前担任或将要担任的就业。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。

发生重大变化、存在欺诈或故意虚假陈述的证据，或先前有利裁定被认定在法律上存在缺陷时。”同上。

III. 结论

基于上述讨论的理由，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其符合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的投资人，其所谓的EB-5投资已经或很可能导致NCE雇用至少10名全职合格员工。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)；另见8 C.F.R. § 204.6(g)(l)。证明其符合EB-5分类资格是申请人的责任。在此，申请人未能作出此种证明。8

裁定：上诉被驳回。

8 鉴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。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定”）；另见Matter ofL-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。