MAY282025_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：36763844 日期：2025年5月28日

对实地运营局（FOD）决定的上诉

表格 I-526，独立投资人移民申请

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)（2021年）寻求作为移民投资人的分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给向一家新商业企业投入所需金额合格资本的外国人，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

实地运营局（FOD）拒绝了该申请，认定申请人未能证明其已投入所需金额的资本、该资本系通过合法手段获得，以及该新商业企业将为合格雇员创造至少10个全职岗位。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3处于我们的上诉审查之中。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。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，因为申请人未能证明该新商业企业将为合格雇员创造至少10个全职岗位。由于这一已认定的拒绝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申请人关于申请人是否投入了所需金额的资本以及该资本是否通过合法手段获得的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所需结论并不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-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）；Matter of M-S-1-, 29 I&N Dec. 61, 65 (BIA 2025)（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）。

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，实质性地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。See Section 203(b)(5) of the Act, 8 U.S.C. § 1153(b)(5) (2022)。由于申请人于2021年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

一、法律

按照8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请必须证明向一家新商业企业（NCE）投入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岗位。See also 8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格 I-526 的裁决和创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年期间被视为自表格 I-526 裁决后六个月起算。

外国投资人必须证明其已将自有资本置于新商业企业（NCE）的风险之中。See Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 n.3 (Assoc. Comm'r 1998)（指出“ 申请人必须……依据8 C.F.R. § 204.6(e)证明所投入的资金是其[自己的] ”）。此外，外国投资人必须表明其投入的资本并非直接或间接来源于非法手段。8 C.F.R. § 204.6(e)。为证明资金的合法来源，投资人必须提交诸如外国商业和税务记录或标明资本来源的文件等证据。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(3)。仅证明资金存入的银行函件或对账单本身不足以证明其合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (Assoc. Comm'r 1998)。记录必须将资金路径追溯至合法来源。2 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。

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

(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，表明由于新商业企业的性质和预计规模，在接下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）已经创造了10个合格雇员的全职岗位。然而，在岗位尚未创造的情况下，申请必须包含一份全面的商业计划，证明在接下来两年内至少需要10名合格雇员。Matter of Ho 解释称，全面商业计划必须足够详细，以使用户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用户确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

2 这些要求“ 服务于正当的政府利益；即确认[EB-5]计划中所使用的资金并非来源可疑。 ”Spencer Enterprises, Inc. v. United States, 229 F. Supp. 2d 1025, 1040 (E.D. Cal. 2001)（认定申请人未能证明其资金的合法来源，部分原因是她未指明其全部就业的性质或提交五年的纳税申报表），aff'd, 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)。

二、分析

根据申请第5页和第6页，申请人称其于2021年6月28日向新商业企业（NCE）_____投入了至少500,000美元。该新商业企业是一家位于威斯康星州的有限责任公司，设立目的是为收购、拥有、改建、重组和管理原l_____，将其变为一栋118单元的公寓综合体。3

申请人指出，该新商业企业（NCE）隶属于指定区域中心内的一个项目。4 然而，她称其申请是“ 作为直接就业申请而非区域中心申请 ”提交的。尽管有此陈述，申请人在申请第8页称该新商业企业（NCE）与一个区域中心相关联，并将依赖间接创造就业。5 我们还注意到，申请人在申请第7页称创造就业实体（JCE）与新商业企业（NCE）不同，尽管她将创造就业实体（JCE）认定为与NCE相同的实体。由于申请人在其初始提交中称其申请为独立申请，实地运营局（FOD）按此处理，这要求她证明直接创造就业。

申请人还在其申请第6页和第7页表示，她拥有新商业企业（NCE）3%的所有权，而“ 其他EB-5有限合伙人 ”拥有51%。6 申请人提交了一份2021年5月的商业计划，项目名称为_____，其中将新商业企业（NCE）列为l_____。该商业计划称，[已隐去]和另一实体~----------~将担任该项目的创造就业实体（JCE）。该商业计划未提及任何预计创造就业，也未提及新商业企业（NCE）。申请人提供了一份2019年该项目创造就业估算，称总创造就业预计为200.4个EB-5合格岗位。该创造就业估算也未提及新商业企业（NCE）。

实地运营局（FOD）发出了拒绝意向通知（NOID），指出了多个问题。7 在拒绝意向通知（NOID）中，实地运营局（FOD）称记录中未包含充分证据证明新商业企业（NCE）将为合格雇员创造至少10个全职岗位。实地运营局（FOD）认定，2021年5月的商业计划不符合 Matter of Ho，因为其缺乏足够细节和支持性书面证据，以证明新商业企业（NCE）将创造所需数量的岗位。实地运营局（FOD）指出，该商业

3 申请人表示该项目位于目标就业区，因此，所需合格资本金额从1[已隐去]降至[已隐去]（见[已隐去] 2022年4月21日）。
4 USCIS记录显示，另一个NCE，[已隐去]，在同一项目中共池了EB-5投资，以资助前者的开发。
5 间接就业是指那些在NCE之外但由NCE创造的就业。一般见6 USCIS政策手册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）的员工（当JCE不是NCE时）以及NCE或JCE使用的材料、设备或服务的生产商的员工。同上。
6 我们注意到记录中未包含其他有限合伙人或其投资的文件。
7 FOD要求申请人提供证据证明她是投资于NCE的资本的合法所有者。FOD承认记录中包含证据表明申请人于2021年6月28日从三个账户电汇了550,000美元至一个标识为[已隐去]的账户。记录还包含证据表明申请人的代表于2021年8月6日从[已隐去]账户转移了500,000美元至NCE账户。FOD指出，记录中未包含证据表明“ 2021年8月6日从[已隐去]转移至NCE的资金与申请人39天前于2021年6月28日汇出的资金是同一笔资金。 ”
FOD还要求提供证据证明申请人的投资资本来源于其配偶作为家族珠宝企业管理合伙人和股东的累积收入，系通过合法手段获得。FOD指出，记录中未包含充分证据证明其配偶的收入和珠宝企业所有权权益来源于合法手段。

计划未提及预计的就业创造。FOD还指出，2019年就业创造估算列出200.4个建筑就业岗位，是“ 与申请人的直接就业创造要求无关的间接就业 ”（原文强调）。直接就业要求适用于不在区域中心内的NCE，申请人的独立投资即属此情况。

FOD承认申请人提交了一份未注明日期的“ 公寓员工名册 ”，且系“ 内部生成 ”。尽管名册列出了共11个职位，但未包含员工姓名、雇用日期或其他具体信息以证明这些是全职合格职位或实际已创造。FOD特别要求申请人提供已雇用的任何合格员工的相关税务和工资记录，以及“ 自申请人出资至今的NCE ”完整银行对账单和税务记录，以支持所声称的就业创造。

在回应NOID时，关于就业创造，申请人表示“ JCE已雇用两人，并在本[申请]获批前将所有其他服务外包。 ”她提供了两名“ 全职在现场 ”的个人姓名，并表示“ I-526获批后10人就业的可能性大于不可能。 ”（原文强调）。8 申请人未提交NOID中特别要求的证据，如追踪资金从申请人银行账户至NCE银行账户的银行对账单、“ 自申请人出资至今的NCE ”完整银行对账单和税务记录，或NCE已雇用的任何合格员工的税务和工资记录。9

FOD认定记录未确立申请人EB-5投资的合法资金来源，或她已投资所需资本。10 FOD还认定记录未确立NCE已创造或将创造至少10个合格员工的全职职位。FOD指出，申请人未提交“ 任何证明雇用两名员工的文件 ”以回应NOID，也未提交“ 关于雇用时间表的任何新信息、职责描述或预计薪资等具体信息 ”以支持员工名册中所声称的就业创造。

8 初始申请中提交的公司记录标识[已隐去]，实体识别号为[已隐去]。对威斯康星州公司记录的检索显示，该商业登记已于2021年10月14日被撤销或终止。威斯康星州金融机构部，https://apps.dfi.wi.gov/apps/corpsearch/search.aspx（2025年5月15日访问）。因此，尚不清楚NCE如何在2023年10月回应NOID时已雇用两名合格职位的员工。虽然这不是我们裁决的依据，但任何进一步提交的文件都必须解决这一不一致之处。申请人必须用独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

9 在回应NOID时，申请人还提交了与其EB-5投资资本来源相关的额外证据，包括与其配偶珠宝企业收入相关的商业登记、税务文件和合伙协议。申请人重新提交了电汇证据，证明申请人向[已隐去]转移了550,000美元，以及律师从[已隐去]向NCE转移了500,000美元。
10 FOD指出，申请人未提交NOID中要求的特定证据，包括“ 属于[已隐去]的银行对账单或NCE的确认函，确认转移的资金属于申请人或代表申请人收到。 ”FOD还指出，申请人未提交充分证据证明其配偶收入的累积和维持（其EB-5投资的基础）来源于合法手段。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据。11 为记录就业创造，申请人提交了一份未注明日期的“ [已隐去]关于直接就业的声明 ”，内容如下：

在[申请人]的I-526申请获批后，将当前合同（“ 间接 ”）[已隐去]员工的雇佣状态变更为[已隐去]的永久全职雇佣状态（“ 直接 ”）。这将创造十（10）个全职（“ 直接 ”）员工，投资者将因其全职永久雇佣状态获得相应认定。

基于下文讨论的理由，申请人未能充分证明NCE将按照8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求为合格员工创造至少10个全职职位。

如上所述，寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并为合格员工创造至少10个全职就业岗位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。“ 对于不在区域中心内的新商业企业，全职职位必须由新商业企业直接创造方可计算。这意味着新商业企业（或其全资子公司）本身必须是合格员工的雇主。 ”6 USCIS政策手册G.2(D)(4)，同上。另见8 C.F.R. § 204.6(e)。

尽管申请人声称NCE已雇用两名个人填补合格职位，但记录未证明这些个人各自获准在美国合法工作、这些个人何时开始就业，或这些个人是填补由申请人投资所创造职位的合格员工，即他们在投资之后才开始就业。12 一般见6 USCIS政策手册G.2(D)，同上。记录也未证明其职位名称和职责、薪资，或这些职位是否为全职。此外，由于申请人在申请中注明了多名“ EB-5有限合伙人 ”但未指明其身份，我们无法认定已创造的任何就业可归于申请人。“ 一般而言，多名移民投资者不得就同一就业申请认定。移民投资者不得就已在先前获批案件中分配给另一移民投资者的同一具体标识职位申请认定。 ”6 USCIS政策手册G.2(D)(4)。

声称[已隐去]合同员工将转为直接员工的未注明日期声明不足以确立就业创造。该声明未提供职位名称、工作职责或关于合同员工的其他信息，以证明这些职位已创造

11 申请人提交了其配偶收入的其他记录以及该珠宝公司的商业文件。为证明申请人已投入所需资本，申请人提交了一份未注明日期的“ NCE声明 ”，声称申请人的EB-5投资资金从[已隐去]转入[已隐去]，并附有两份经遮盖处理的银行对账单，涉及[已隐去]。尽管这倾向于表明申请人将其EB-5投资资金转入[已隐去]一个似乎持有来自多名投资人资金的账户，但申请人未提交佐证文件，证明从[已隐去]转入NCE的资金实际来源于其投资款。

12 申请人必须创造10个此前不存在的新职位，或者必须依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(ii)证明对困难企业的投资维持了就业。本案申请人并未主张其投资属于困难企业。

由申请人的投资。该声明未表明NCE本身[已隐去]将成为这些转岗员工的实际雇主。

由于申请人尚未证明NCE已经雇用了10名合格员工，申请人必须以优势证据标准证明其对NCE的投资将为至少10名合格员工创造全职岗位。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)。因此，为满足创造就业要求，申请人必须提交一份全面且可信的商业计划，表明NCE很可能在未来两年内使用其500,000美元汇款为合格员工创造至少10个全职岗位。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。记录不足以证明申请人已满足这些要求。

正如FOD的决定所述，2021年商业计划和2019年就业创造估算均未涉及NCE的预计直接就业创造。在上诉中，申请人未涉及此点。记录中不包含一份能够合理证明NCE将在未来两年内创造所需数量直接就业岗位的全面商业计划。

基于上述理由，我们认定申请人未能充分证明其声称向NCE的500,000美元汇款很可能导致NCE[已隐去]直接为合格员工创造至少10个全职岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (i)(4)。具体而言，她未提交一份可信且全面的商业计划，表明NCE很可能在未来两年内为合格员工创造所需数量的全职岗位。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

鉴于我们对创造就业要求的讨论，我们无需考虑本案中的其他资格问题。如日后有需要，我们将保留对其他资格问题的考虑。

III. 结论

基于上述理由，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其符合该分类的资格。具体而言，她未能证明其EB-5投资很可能导致NCE直接为合格员工创造至少10个全职岗位。见8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (i)(4)。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其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。

13 如上所述，对威斯康星州公司记录的检索显示，[已隐去]的商业登记已于2021年10月14日被撤销或终止。威斯康星州金融机构部，https://apps.dfi.wi.gov/apps/corpsearch/search.aspx（2025年5月15日访问）。尽管此非本决定的基础，但在任何进一步提交文件中，申请人必须证明NCE的有效商业登记和合法经营，以及其作为雇主的能力。