MAY292025_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：30357780 日期：2025年5月29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（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，并为合格雇员创造至少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岗位的要求。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)、(m)(3)、(7)（2019）。具体而言，FOD称申请人声称已向与一家曾被美国公民及移民服务局（USCIS）指定为区域中心的实体相关联的新商业企业（NCE）投资了$5000002。3 FOD否决该申请的决定解释称，2020年1月，FOD认定该区域中心指定申请系错误获批，重新开案审理该事项，并否决了该申请。4 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类别的投资者雇用至少10名全职合格员工。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 员工 ”）、(g)(1)、(j)(4)。在上诉中，申请人提交了书面论证意见和补充证据，主张其已确立EB-5类别的资格。

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。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2019年7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 申请人表示该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美元向下调整为500,000美元。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2019年）。
3 区域中心是一个参与促进经济增长的经济单位，“ 包括……改善区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”参见8 C.F.R. § 204.6(e)。
4 USCIS记录显示，2025年4月，FOD驳回了! 合并的重新开案和复议动议，并维持FOD对区域中心指定申请的拒绝。

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。

I. 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) 由十（10）名合格雇员的相关税务记录、表格I-9或其他类似文件的复印件组成的文件，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。5

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）。该决定总结道：“ 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、对国外和国内市场的分析……以及其他经济或统计上有效的预测工具 ”来显示创造就业。

II. 分析

一份2018年商业计划I 表明，该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、建设和运营一家酒店 -I I
- 位于I !北卡罗来纳州。根据随附的
'---------,---,-----....,.....,--'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。 ”6 参见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。该

5 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。
6 经济分析第5页指明所提及的“ 直接就业 ”是“ 由[项目]支出或收入直接创造的就业 ”，而非由NCE雇员正在或将要填补的就业。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。

然而，申请人未显示或主张这些材料中提及的就业是由NCE全职合格雇员正在或将要填补的就业。

如前所述，2020年1月，FOD拒绝了 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很可能导致该NCE为每名寻求EB-5分类的外国投资者雇用至少10名全职合格雇员。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 雇员 ”）、(g)(1)、(i)(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。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)、(iii)；另参见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)。相反，他声称FOD不应拒绝I I
I I区域中心指定申请，声称该拒绝“ 在法律和事实上都是错误的 ”，并且“ 因此拒绝[其表格]I-526申请[也]是非法的 ”。他主张FOD无权在最初批准I I区域中心指定申请后予以拒绝，且FOD未及时裁决I I后续合并的重新开案和复议动议存在错误。申请人声称“ 本案中的衡平平衡倾向于[他] ”，他“ 没有做错任何事 ”，且“ 考虑到对[他]的影响，USCIS决定的影响是恶劣的 ”。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I I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分类的程序是独立的程序，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(i)。申请人未援引任何法律依据允许其在对FOD拒绝其EB-5投资者分类申请的上诉中，附带质疑FOD对I I
I 区域中心指定申请的拒绝。此外，尽管他在上诉中称FOD未及时裁决I I合并的重新开案和复议动议存在错误，USCIS记录显示2025年4月，FOD驳回了该合并动议，并维持其对区域中心指定申请的拒绝。

第二，尽管申请人声称在2023年，USCIS将与I I有关联的其他外国投资者归类为EB-5投资者，但他未提交充分的佐证证据表明这些个人向NCE作出了投资，或该等投资与 有关。在没有额外佐证证据的情况下，申请人未能证明USCIS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，“ USCIS在后续程序中不遵从先前的有利裁定，例如，当作出有利裁定所依据的基础事实

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

最后，就申请人寻求衡平法救济而言：我们无权适用司法创设的原则（如衡平法禁止反言）来阻止FOD采取其依 statute 和 regulation 有权采取的合法行动——即拒绝I !区域中心认定申请并拒绝申请人被归类为EB-5投资者的申请。见Matter ofHernandez-Puente, 20 I&N Dec. 335, 338-39 (BIA 1991)。禁止反言是一种衡平法救济形式，仅可通过法院获得。申请人未指出任何授权委托、statute、regulation或其他法律允许我们将该原则适用于我们面前的事项。同上。相反，当“任何人申请签证或入境所需的任何其他文件，或申请入境时，……举证责任应由该人承担，以证明其[他或她]有资格”获得该利益。Act第291条，8 U.S.C. § 1361。在本案中，申请人未作出此类证明以表明其有资格被归类为EB-5投资者。

III. 结论

基于上述理由，我们认定申请人未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的投资者，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(i)(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。在本案中，申请人未作出此类证明。7

裁定：上诉被驳回。

7 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。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其裁决所不需要的问题作出认定”）；另见Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。