NOV182025_02B7203 · I-526E · 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：39194678 日期：2025年11月18日

对实地运营局（FOD）决定的上诉

表格I-526E，区域中心投资者移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2016年）寻求移民投资者分类。[1]

实地运营局（FOD）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人投资于新商业企业、将其投资资本置于风险之中，以及该投资将产生所需的就业创造。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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，并将本事项发回重审，以作出与下述分析一致的新决定。

一、法律

外籍投资者如在新商业企业（NCE）中投资或正在积极投资所需金额的资本，且该企业将有利于美国经济并为至少10名美国公民、合法永久居民或其他获准在美国工作的移民创造全职就业，则有资格获得移民分类。本法第203(b)(5)(A)条（2019年）；8 C.F.R. § 204.6(j)。外国人可以直接向新商业企业投资所需资金，也可以通过区域中心投资，如本案申请人之所为。区域中心是参与促进经济增长的经济单位。8 C.F.R. § 204.6(e)。对于位于目标就业区（TEA）的新商业企业，外国人必须投资至少500,000美元资本。本法第203(b)(5)(C)(ii)条（2019年）。

1 2022年3月15日，约瑟夫·拜登总统签署了《EB-5改革与诚信法》，该法对基于就业的第五优先（EB-5）计划作出了重大修订，包括目标就业区的指定和最低投资金额。见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2019年9月提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

8 C.F.R. § 204.6(i)(2)的规定要求，外籍投资者必须证明其已投资或正在积极投资所需金额的资本，并且必须提交证据，核实其已将所需金额的资本置于风险之中，目的是就所置于风险的资本获取回报。先例决定Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998)解释称，投资者要证明其已将投资资金置于风险之中以获取回报，全部EB-5资金必须可供最直接负责创造该申请所依据的就业的企业使用。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，为证明就业创造，申请人必须提交十名合格雇员的相关记录文件，或者

(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，将在未来两年内产生不少于十（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被雇用。2

要成为“综合的”，商业计划“必须足够详细，以允许[USCIS]就就业创造潜力得出合理推断。”Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“然而，仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的猜测更为可靠。”同上。该决定总结道：“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。

通过非法手段（如犯罪活动）直接或间接获得的任何资产将不被视为资本。8 C.F.R. § 204.6(e)。申请人必须以优势证据标准证明资本为其本人所有，且系通过合法手段获得。8 C.F.R. § 204.6(j)(3)；另见Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210。为表明资本为其本人所有，申请人必须记录资金的路径。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。申请人不能仅通过提交记录资金存入新商业企业的银行函件或对账单来证明资金的合法来源。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 210-11；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 195。记录必须将资金路径追溯至合法来源。3同上。

二、分析

记录显示，申请人为[已隐去]有限责任公司投资了500,000美元，以惠及新商业企业[已隐去]有限责任公司，该企业位于目标就业区。商业计划称，该项目是一个3000万美元的创业项目，拟从40名EB-5投资者处筹集最多2000万美元，该资金将借贷给创造就业实体（JCE）：[已隐去]有限责任公司和[已隐去]，其将由[已隐去]有限责任公司管理。该商业[已隐去]有限责任公司，

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2；另见USCIS Policy Memorandum PM-602-0083, EB-5 Adjudications Policy 19 (May 30, 2013), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。
3 这些要求“服务于有效的政府利益；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), aff'd, 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)。

计划称，该项目将涉及为残障人士提供服务的车队扩张、设立和运营驾驶员培训学院、维护和维修设施、停车设施、路线规划软件以及无障碍交通应用程序（app）。商业计划和一份经济影响分析称，该项目将因EB-5投资而总共创造1,079个就业岗位。

A. 新商业企业与置于风险中的资本

FOD认定，申请人未能证明新商业企业仅从事合法业务，这是8 C.F.R. § 204.6(e)中商业企业定义所要求的。FOD还认定，申请人未能证明所投资资本留在创造就业实体处。然而，FOD并未依据8 C.F.R. § 204.6(j)(1)和(2)的适用规定处理各项缺陷，而是依据针对与[已隐去]有限责任公司有关联或 surrounding 的多个行为人的公开诉讼和法律行动驳回了申请，而未说明其与新商业企业的关系以及与资格标准的相关性。在驳回决定中，FOD列出了一系列待决诉讼，但未将其纳入记录。

依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于程序记录中所包含的、已向申请人披露的信息。 ”为确保对本办公室所审理程序的公平和完整考量，程序记录必须包含所有被考虑证据的副本。FOD有责任确保记录完整，并包含申请人提交的所有证据以及FOD在作出决定时所考虑的任何其他证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；参Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)（解释地区主任主要负责确保上诉审查记录之完整性）。在此，记录中缺少FOD可能已审查的任何开源材料的副本。因此，申请人没有实质机会对不利信息作出回应。

此外，FOD讨论了[已隐去]有限责任公司和[已隐去]有限责任公司的前驾驶员提起的集体诉讼，以及纽约州最高法院和联邦调查局（FBI）针对[已隐去]和[已隐去]提起的申诉，指控欺诈及其他非法活动，如挪用新商业企业的投资。然而，没有迹象表明这些案件已由法院解决，诉讼仍在进行中。针对FOD的驳回意向通知（NOID）以及在上诉中，申请人提交了被告要求驳回这些申诉的动议，并主张申诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。对于未导致定罪的逮捕报告、刑事控告和指控文件，本办公室不给予实质权重。Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查，本办公室与FOD同样对新商业企业及其管理层的活动以及EB-5资本的使用感到关切。然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格相联系，其未给本办公室提供有意义的 appellate review 机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人有实质机会在上诉中质疑该认定）。

因此，我们将本事项发回重审，以便FOD依据8 C.F.R. § 204.6(j)(2)和Matter of Izwnmi, 22 I&N Dec. at 179审查证据，以确定在本集合投资案件中，申请人是否将其资金提供给最直接负责创造就业的企业。如果FOD质疑申请人是否不可撤销地将资金承诺给NCE，则发出补件请求可能是适当的，以便为申请人提供合理的回应机会。FOD在发出新决定之前，还应识别并将任何公开来源的文件纳入记录。

A. 就业创造

FOD还认定申请人未能证明所要求的就业创造。FOD就商业计划的可信度发出了NOID（拒绝意向通知）以要求提供证据。作为回应，申请人提交了一份题为“ 附录：项目的商业变更 ”的文件。该附录称，在预计的40名EB-5投资者中，仅获得了14名EB-5投资者，且预计的1000万美元额外股权未能获得；在最初的200辆车队扩张中，仅购买了12辆车；驾驶员培训学院已建成，但后来关闭；软件已开发，但未使用；应用程序被取消；维护和维修设施从五个工位升级为12个工位。该附录称项目总部位于I I let go并迁至位于lNew York I IwereI New York的维护和维修设施。作为对NOID的回应，申请人还提交了2023年7月23日将该 地点转租给l IIncorporated（Inc.）的转租协议。申请人未表明._____.Inc.与NCE、JCEs或项目管理者有关联。

该附录还声称“ [n]umerous jobs were created for drivers, repair technicians and the associated personnel required in support of the larger fleets, technology, facilities management and administrative support. ”（为支持更大车队、技术、设施管理和行政支持所需的司机、维修技师及相关人员创造了大量就业岗位。）然而，申请人未说明创造了多少就业岗位，也未提交鉴于项目缩减后未来将创造的就业岗位数量的修订预测。

作为对NOID的回应，申请人还提交了T-G-4的宣誓书，T-G-4是项目管理者.__ _____. LLC的前首席法律与合规官。T-G-解释称，自2019年首次募集EB-5资本以来，“ several major global, industry, and program disruptions and changes took place altering the capital raise and scalability as intended for the project. ”（发生了若干重大的全球、行业和项目中断及变化，改变了项目原计划的资本募集和可扩展性。）由于COVID-19危机、宏观经济不确定性以及2023年证券交易委员会和司法部的监管行动，T-G-称仅有14名EB-5投资者认购，资本募集和股权投资被停止，重大商业合同丢失，管理者的“ revenue reduced nearly to zero. ”（收入几乎降至零。）尽管项目被缩减，T-G-称项目已演变并执行了“ a portion of the business plan ”（商业计划的一部分）。

FOD认定商业计划不全面且不可信，因为它未能证明所要求的就业创造，商业活动不明确且缺乏证据支持，记录中包含关于场地状态、实体运营状态的不一致之处，并且缺乏证据

4 我们使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

关于车辆运营和投资资金流向。在上诉中，申请人主张其提交了充分的商业活动证据，且项目虽已缩减但仍在运营。记录并未证明有限的商业活动与商业计划对项目的描述相一致，从而使商业计划保持可信。

首先，记录并未证明将获得足够资本为项目融资。商业计划寻求从40名EB-5投资者处获得最多2000万美元，但证据显示仅有14名EB-5投资者认购并仅出资700万美元资本。此外，T-G-确认原资本结构中包含的1000万美元额外股权未能获得。在上诉中，申请人主张“ the developers were able to implement a revised business plan that would inject capital where it would be needed the most, while still preserving the Project's growth trajectory and capacity to expand. ”（开发商能够实施修订后的商业计划，在最需要的地方注入资本，同时仍保持项目的增长轨迹和扩张能力。）记录不支持这一主张。申请人未提交修订后的商业计划或其他证据证明项目的增长和扩张能力得以保持。

其次，记录显示项目的业务已较商业计划所述大幅缩减。从一个价值3000万美元、包括200辆车队扩张、维护和维修设施、驾驶员培训学院、停车设施、路线软件和无障碍交通应用程序的项目，记录表明仅购买了12辆车。在上诉中，申请人主张车辆购买、家具和固定装置、租金和水电费以及其他一般成本的支出证据表明业务正在“ in furtherance of the Project as constituted. ”（按照项目构成推进。）然而，记录显示驾驶员培训学院已关闭，软件未使用，应用程序被取消。申请人未提交证据证明停车设施得以维持，且转租协议表明维护和维修设施的地点已转租给与项目无关的另一企业。

与申请人在上诉中的主张相反，记录并未证明已经或将会获得足够资本为商业计划所述的项目融资，且证据显示项目范围已大幅缩减。尽管附录解释了项目如何被缩减，但并未证明项目有能力如商业计划所述在未来发展。因此，商业计划缺乏可信度，申请人未能证明NCE、JCEs或项目管理者将可能在两年内为每名寻求EB-5分类的投资者创造至少10个就业岗位，如商业计划和经济分析所预测。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

然而，在认定申请人未提交证明所要求就业创造潜力的全面商业计划时，FOD依赖于其先前的结论，即NCE未从事合法业务。由于FOD的结论依赖于未决诉讼中的投诉，我们将此问题发回重审，以便FOD依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)和Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213审查证据，以确定申请人是否已证明所要求的就业创造。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤回。在发回重审时，FOD可发出新的补件请求或拒绝意向通知，允许申请人提供与上述问题相关的额外

证据，以及为证明所寻求分类的资格而认为必要的任何其他证据，然后再发出新决定。

命令：决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。