NOV192025_04B7203 · 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：38736822 日期：2025年11月19日

对实地运营局（FOD）决定的上诉

表格I-526E，区域中心投资人移民申请

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）寻求移民投资人分类。[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理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销该决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

外籍投资人如将所需金额的资本投资或正在积极投资于新商业企业（NCE），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)。外籍人士可将所需资金直接投资于新商业企业，或通过区域中心投资，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，外籍人士必须投资至少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》，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11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(j)(2)的规定要求，外籍投资人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，证明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，投资人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，申请人必须提交相关记录的文件，证明合格雇员，或

(B) 一份全面商业计划的副本，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，以及此类雇员将被雇用的时间。2

要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以使[USCIS]能够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，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的推测更为可靠。 ”同上。该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”同上。

通过非法手段直接或间接获得的任何资产，例如犯罪活动，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该资本为其本人所有，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，申请人为新商业企业[已隐去]的利益投资了500,000美元，该企业位于目标就业区。商业计划[已隐去]称，该项目是一个3000万美元的创业项目，拟从40名EB-5投资人处筹集最多2000万美元，其将借给创造就业实体（JCEs）[已隐去]，该实体将由[已隐去]管理。该商业

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的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), 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)对商业企业的定义所要求的。FOD还认定，申请人未能证明投资资本保留在创造就业实体（JCEs）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]有关联或围绕其的各种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向申请人披露的审理记录中所包含的信息 ”。为确保对本办公室所审理程序的公平和完整考量，审理记录必须包含所有被考虑证据的副本。FOD负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的完整性）。在此，记录缺少FOD可能审查过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讨论了由[已隐去]以及纽约州最高法院和联邦调查局（FBI）针对[已隐去]提起的集体诉讼以及前司机投诉，指控欺诈和其他非法活动，例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。在回应FOD的拒绝意向通知（NOID）和在上诉中，申请人提交了被告要求驳回这些投诉的动议，并主张投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、刑事投诉和指控文件，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一样对新商业企业及其管理层的活动以及EB-5资本的使用存在类似关切。然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格标准相联系，其未给本办公室提供进行有意义的上诉审查的机会。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，以使答辩人获得有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

因此，我们将此事项发回重审，以便FOD依据8 C.F.R. § 204.6(j)(2)和Matter of Izummi, 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了最直接负责创造就业的企业。如果FOD对申请人是否不可撤销地将资金承诺给NCE存有疑问，签发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在签发新决定之前，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需的就业创造。FOD签发了NOID，要求提供商业计划可信度的证据。作为回应，申请人提交了一份题为“ 附录：项目商业变更 ”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；在原定的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车位升级为12车位。

该附录称项目总部位于_____，后来迁至维护和维修设施，地址为=======t
作为对NOID的回应，申请人还提交了该_____于2023年7月23日的转租合同。申请人未表明_____与NCE、JCE或项目管理者有关联。

该附录还声称“ 为司机、维修技师以及支持更大车队、技术、设施管理和行政支持所需的相关人员创造了大量就业机会。 ”然而，申请人未说明创造了多少就业机会，也未提交因项目缩减而未来将创造的就业机会数量的修订预测。

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_____的前首席法律与合规官。T-G-解释称，自2019年首次募集EB-5资金以来，“ 发生了若干重大全球、行业和项目中断及变化，改变了项目原定的资金募集和可扩展性。 ”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，资金募集和股权投资停止，重大商业合同丢失，管理者的“ 收入几乎降至零 ”。尽管项目缩减，T-G-称项目有所演变并执行了“ 商业计划的一部分 ”。

FOD认定商业计划不全面且不可信，因为它未能证明所需的就业创造，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，申请人声称他提交了充分的商业活动证据，且项目虽已缩减但仍在运营。记录未能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，记录未能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，申请人声称“开发商能够实施修订后的商业计划，将资本注入最需要的地方，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3000万美元的项目——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——记录表明仅购买了12辆车。在上诉中，申请人声称车辆购买、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“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护，且转租合同表明维护和维修设施的位置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，记录未能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缩减，但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、JCE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个就业机会，如商业计划和经济分析所预测。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(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需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(i)(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需的就业创造。

B. 合法资金来源

在发回重审时，FOD还可考虑申请人是否已证明其EB-5投资资金的合法来源，如8 C.F.R. § 204.6(e)和(i)(3)所要求。在资金来源备忘录中，申请人称其获得525,000美元用于投资及行政

费用来自：申请人和其配偶的收入储蓄及从其雇主处获得的分配175,000美元；其朋友A-B-的150,000美元赠与；其嫂子S-B-的125,000美元赠与；以及其朋友S-M-的75,000美元赠与。记录未完整记录这些来源的资金路径。

记录显示申请人于2019年11月13日从其个人支票账户电汇525,000美元至区域中心的托管账户。申请人提交了其支票账户的截图，显示2019年11月12日有一笔100,000美元的“ 在线/电话转入 ”，手写标注为“ 分配 ”；2019年11月8日有一笔15,000美元的“ 在线/电话转入 ”，手写标注为“ 工资 ”；以及一笔60,000美元的“ 在线/电话转入 ”，手写标注为“ 工资/分配 ”。

记录未能证明这175,000美元资金的来源和路径，申请人称该资金来自其及其配偶的收入储蓄和从其雇主处获得的分配。申请人提交了其及其配偶2019年5月至10月的联名支票和储蓄账户银行对账单，显示2019年10月7日账户总余额为12,731美元。其中一份对账单显示2019年9月19日储蓄账户有一笔24,000美元存款，手写标注为“ 来自_____的分配 ”。申请人还提交了其个人支票和储蓄账户2019年5月至10月的银行对账单，显示2019年10月17日其账户总余额为52,001美元。其中一份对账单显示2019年9月23日从申请人及其配偶的联名储蓄账户有一笔24,000美元的“ 在线/电话转入 ”。银行对账单显示2019年10月申请人和其配偶账户总余额为64,732美元，低于申请人支票账户截图上标注为“ 工资 ”和“ 工资/分配 ”的75,000美元。申请人未提交2019年11月的银行对账单，以显示2019年11月8日标识为“ 在线/电话转入 ”的75,000美元或2019年11月12日标识为“ 在线/电话转入 ”的100,000美元在申请人支票账户截图中的借记或转账情况。2019年5月至10月的银行对账单也未反映与所声称的申请人雇主分配相对应的任何100,000美元存款。因此，记录未能证明申请人声称来自其及其配偶储蓄收入和雇主分配的资金来源和路径。

记录亦未证明赠与资金从申请人的嫂子和朋友流向申请人的路径。申请人提交了一份日期为2019年10月14日的“ 赠与协议 ”，声明A-B-无条件赠与申请人150,000美元，且该赠与资金系通过A-B-的累积收入获得。申请人提交了A-B-自2019年1月至2019年10月的银行对账单，来自~----------~，但其中没有任何对账单反映2019年10月14日有150,000美元的取款或转账。申请人提交了一张金额为25,000美元、收款人为申请人、日期为2019年11月7日的~----------~官方支票，但该支票未载明汇款人姓名或账号。申请人还提交了一张金额为125,000美元、收款人为申请人、日期为2019年11月7日的银行本票，但该支票未载明汇款人姓名或账号。申请人支票账户的截图显示2019年11月7日有一笔275,000美元的“ 存款 ”，但除手写标注“ $125k $150k ”外，未标明该存款的来源。申请人未提交A-B-自I I的账户对账单，显示向I I的25,000美元和125,000美元取款或转账。

申请人。因此，证据未能记录150,000美元赠与资金从A-B-流向申请人的路径。

申请人提交了一份日期为2019年10月19日的“ 赠与协议 ”，声明S-B-无条件赠与申请人100,000美元，且该赠与资金系通过其累积收入获得。该100,000美元的赠与协议与申请人的资金来源备忘录不一致，该备忘录称S-B-赠与其125,000美元。申请人提交了S-B-的支票账户摘要，显示2019年11月7日有一笔125,000美元的“ 客户取款 ”，以及一张金额为125,000美元、收款人为申请人的银行本票，该本票未标明付款人或来源账户。如前所述，反映2019年11月7日一笔275,000美元“ 存款 ”的申请人支票账户截图，除手写标注“ I l$125kl l$150k ”外，未标明该存款的来源。申请人提交了S-B-的银行账户对账单，但这些对账单未涵盖记录显示赠与发生时的2019年10月或11月。因此，记录未证明资金从S-B-流向申请人的路径。

申请人提交了一份日期为2019年11月10日的“ 赠与协议 ”，声明S-M-无条件赠与申请人75,000美元，且该赠与资金来自S-M-的累积收入。申请人提交的所得税申报表显示S-M-的调整后总收入在2017年为330,413美元，2018年为364,328美元。申请人还提交了S-M-自2018年12月至2019年10月的对账单，显示余额在42,365美元至83,072美元之间。申请人提交了一张日期为2019年11月8日、金额为75,000美元、由S-M-开具、收款人为申请人的银行本票副本，以及一份显示2019年11月8日75,000美元存入申请人支票账户的收据副本。然而，该银行本票未载明资金所从取出的账号，且申请人未提交S-M-的银行对账单以显示向申请人取款或转账75,000美元。此外，申请人支票账户的截图显示2019年11月8日有一笔75,000美元的“ 存款 ”，但除手写标注“ 1~-~t' ”外，未标明该存款的来源。因此，证据未能记录75,000美元赠与资金从S-M-流向申请人的路径。

尽管记录证明了525,000美元从申请人的支票账户流向区域中心的托管账户的路径，但证据未能证明资金从申请人及其妻子的银行账户流向申请人支票账户、以及从S-B-、A-B-和S-M-的账户流向申请人支票账户的来源和路径。由于申请人未证明其向区域中心投资的全部资金路径，其未能证明其投资来源于合法手段。参见 Borushevskyi v. USCIS, 664 F. Supp. 3d 117, 129 (D.D.C. 2023), ajj'd, 2024 WL 2762146 (D.C. Cir. May 30, 2024)（裁定证明资金的“ 完整路径 ”是证明资金通过合法手段获得所必需的，如先例决定所确认）。然而，由于申请人在FOD的拒绝决定中未被告知该问题，FOD可在发回重审时处理该问题，并在作出新决定前给予申请人回应的机会。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤回。在发回重审时，FOD可发出新的补件通知或拒绝意向通知，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，然后再作出新决定。

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。