NOV212025_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：40084900 日期：2025年11月21日

对实地行动局决定的上诉

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)寻求移民投资者分类。1

实地行动局（FOD）驳回了该申请，认定记录未能证明：1）申请人投资于一家正在从事合法业务的新商业企业，并使其投资资本处于风险之中；以及2）商业计划具有足够的可信度以证明所需的就业创造。此事现依据 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，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 法律

外国投资者如投资或正在积极投资所需金额的资本于一家新商业企业（NCE），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。该法第203(b)(5)(A)条（2019年）；8 C.F.R. § 204.6(j)。外国人可以将所需资金直接投资于NCE，或通过区域中心投资。商业企业定义为为持续从事合法业务而成立的任何营利性活动，区域中心定义为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NCE，外国人必须投资至少500,000美元的资本。该法第203(b)(5)(C)(ii)条（2019年）。

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）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）。由于申请人在RIA实施之前已提交其申请，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)的规定要求外国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，证明其已将所需金额的资本置于风险之中，以就所置风险的资本产生回报。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产生回报，全部EB-5资金必须可供最直接负责创造申请所依据就业的企业使用。

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

(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，以及此类雇员将于何时被雇用。2

要成为“ 全面 ”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，仅凭结论性主张并不能使[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。

II. 分析

申请人声称其于2019年11月14日向NCE投资了500,000美元，该NCE与[已隐去]相关联，现称为[已隐去]。该NCE拟从40名移民投资者处汇集20,000,000美元，并将全部金额借给两个创造就业实体（JCE），[已隐去]（JCE 1）和[已隐去]（JCE 2）。商业计划表明，该项目将由[已隐去]管理，该公司拥有JCE 1的全部成员股份，以及N-A-，其为两者的董事长。JCE拟扩展和运营一支为残障人士提供服务的车队，建立驾驶员学院、维护和维修设施以及停车设施，并开发路线软件和无障碍交通应用程序。提交的商业计划和经济影响分析预计EB-5投资将总共创造1,079个就业岗位。

在拒绝意向通知（NOID）中，FOD提出了载于针对与NCE或JCE相关或围绕其的多个行为人的公开诉讼和法律行动中的不利信息。3 FOD

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期在申请裁决后六个月开始。6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 不利信息涉及以下部分内容：1）在位于纽约的[已隐去]美国联邦地区法院针对[已隐去]提起的集体诉讼，2）在纽约最高法院针对[已隐去]提起的19项指控起诉书，3）针对N-A-（主要管理

随后驳回了该申请，认定申请人未能证明新商业企业且所需金额的资本已置于风险之中，但FOD的分析主要依赖于诉讼记录之外的证据，这些证据似乎表明NCE或JCE及其关联方未在从事合法和可信的业务。FOD还基于同样的不利信息以及商业计划中发现的矛盾之处，认定商业计划不符合“ Matter of Ho ”要求或不可信。

在上诉中，申请人主张其提交了项目商业活动的充分证据，并主张该项目虽然规模缩减，但仍在运营。申请人声称，FOD依赖未决法律事项，即集体诉讼、纽约最高法院起诉书和FBI起诉书等，是不当的，因为“ 根据假设得出结论不在[FOD]的管辖范围内，尤其是在案件仍在法院审理期间。 ”

经重新审查，本办公室认定FOD未充分考虑或适当分析申请人提交的证据，并过度依赖诉讼记录之外的证据。因此，本办公室将此事项发回重审，以作出与以下讨论一致的新决定。

A. 新商业企业与风险资本

FOD认定申请人未能证明NCE仅从事合法业务，这是8 C.F.R. § 204.6(e)商业企业定义所要求的。FOD还认定申请人未能证明投资资本仍留在JCE处。然而，FOD未依据8 C.F.R. § 204.6(j)(1)和(2)的适用规定处理各项缺陷，而是依赖针对与[已隐去]相关或围绕其的多个行为人的公开诉讼和法律行动驳回了申请，而未处理其与NCE的关系及与资格标准的相关性。在拒绝决定中，FOD列出了一系列未决诉讼，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诉讼记录中所载的信息 ”，且该信息须向申请人披露。为确保对本办公室所审理程序的公平和完整考量，诉讼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在作出决定时考虑的任何其他证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；cf. Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。在此，记录中缺少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[已隐去]前驾驶员提起的集体诉讼，以及纽约

成员/执行主席的[已隐去]4）与新泽西州区域中心和申请人律师相关的美国破产诉讼，指控欺诈、不当挪用资金和证券违规行为，以及5）涉及区域中心和申请人律师的多份证券交易委员会（SEC）起诉书。

最高法院和联邦调查局针对在案律师及N-A-提起诉讼，指控欺诈及其他非法活动，例如挪用NCE的投资款。但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的拒绝意向通知（NOID）及在上诉中，申请人提交了被告要求驳回这些起诉的动议，并主张起诉书并非对非法或犯罪活动的最终法院认定。对于未导致定罪的逮捕报告、刑事起诉书和指控文件，我们不给予实质权重。Matter of Arreguin De Rodriguez, 21 I&N Dec. 38, 42 (BIA 1995)。

经重新审查（de novo review），我们对NCE及其管理层的行为以及EB-5资金的使用与FOD抱有类似的关切。然而，由于FOD未清楚阐明相关事实并将其与资格条件相联系，其未使我们有机会进行有意义的 appellate review。See 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i); see also Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定裁决必须充分解释驳回动议的理由，以使答复人获得有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

因此，我们将该事项发回重审，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，则签发补件通知（request for evidence）可能是适当的，以向申请人提供合理的答复机会。FOD在签发新决定之前，还应识别任何公开来源的文件并将其纳入案卷。

B. 就业创造

FOD还认定申请人未证明所需的就业创造。然而，FOD在认定“ 似乎并非完全合法或可信的业务正在发生 ”时，依赖于上述相同的贬损性信息。此外，FOD仅就商业计划中所发现不一致之处的概括性质提供了结论性陈述：“ 明显的例子包括关于场地状态、实体运营状态、缺乏关于车辆运营的证明性证据以及投资资金流向的不一致之处。 ”但该拒绝决定未引用案卷中的具体证据，也未解释所提及的每个领域中的不一致之处。

我们同意商业计划中存在不一致和变更，这可能支持FOD关于商业计划可信度的不利认定。申请人最初提议一个3000万美元的项目，包括扩充200辆车的车队、维护和维修设施、驾驶员培训学院、停车设施、路线规划软件以及无障碍交通应用程序。原始商业计划寻求从40名EB-5投资者处筹集最多2000万美元，并另筹1000万美元股权。

针对NOID，申请人提交了一份题为“ 附录：项目的商业变更 ”的文件，该文件似乎实质性地改变了项目的性质以及项目的融资状况。该附录中的部分变更包括：EB-5投资者人数从预计的40名投资者减少至仅14名投资者；预期的1000万美元额外股权因“ 项目缩减规模 ”而被取消；尽管原始商业计划旨在运营200辆车，项目仅购买了12辆车；计划扩展的非

紧急医疗运输和辅助客运车辆以及计划的智能手机应用程序被从项目中取消；所声称的软件已开发但未使用；驾驶员培训学院已建成但后来关闭；且证据无法证实所声称的停车设施正在维护和运营。

申请人在NOID答复中还提交了一份来自T-G-的宣誓书，T-G-曾是I（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，“发生了若干重大的全球、行业和项目中断及变化，改变了项目原计划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被停止，重大商业合同丢失，管理者的“收入几乎降至零”。尽管项目缩减了规模，T-G-称项目有所演变并执行了“商业计划的一部分”。

与申请人在上诉中的主张相反，案卷并未证明已获得或将获得足够资金来按商业计划所述为项目融资，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规模，但并未证明项目有能力在未来按商业计划所述进行发展。因此，商业计划缺乏可信度，且申请人未证明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个就业岗位，如商业计划和经济分析所预测。See 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起诉书，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需的就业创造。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤回。在发回重审后，FOD可签发新的补件通知或拒绝意向通知，允许申请人有机会提供与上述问题相关的额外证据，以及任何被认为必要的、用以证明所寻求分类资格的其他证据，然后再签发新决定。

命令：该决定被撤回。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。