NOV242025_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：40165643 日期：2025年11月24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)寻求移民投资者分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给向新商业企业（NCE）投资所需金额合格资本的外国人，该投资将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职职位。

实地行动局（FOD）驳回了申请，认定记录未能证明：1）新商业企业（NCE）正在从事合法业务；2）所需资本已经并仍然投资于创造就业实体；3）商业计划足够可信，足以证明所需的就业创造；以及4）NCE主要在目标就业区（TEA）开展业务并创造就业。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对此事中的问题重新审查（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，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

I. 法律

外国人如向NCE投资所需金额的合格资本，可被归类为EB-5移民投资者。8 C.F.R. § 204.6(j)(2)规定，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，以产生所投入资本的回报。先例决定Matter

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)。由于申请人是在RIA实施之前提交申请的，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

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，必须将全部EB-5资金提供给最直接负责创造申请所依据就业的企业。

寻求EB-5分类的外国投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并为合格雇员（美国公民、合法永久居民或其他获准在美国工作的移民）创造至少10个全职职位。该法第203(b)(5)(A)条（2019）；8 C.F.R. § 204.6(i)。NCE可以有多个投资者，每人寻求EB-5分类，前提是每位投资者已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均导致为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

外国人可以直接向NCE投资所需资金，也可以通过区域中心投资，如本案申请人所为。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TEA的NCE，外国人必须投资至少$500,000的资本。该法第203(b)(5)(C)(ii)条（2019）。

8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)规定，为证明就业创造，申请人必须提交：

(A) 由相关税务记录、表格I-9或十（10）名合格雇员的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，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受雇。

预期就业创造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]就就业创造潜力得出合理推论。”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“然而，单纯的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10月17日向NCE I I（与I I相关联，现称为I I C）投资了$500,000。商业计划称，该项目是一个$30 million的 venture，拟从40名EB-5移民投资者处筹集最多$20 million，并借给创造就业实体（JCE）I I I I（JCE 1）和I I（JCE 2）。该计划表明，该项目

将由~----------~管理，该公司拥有JCE 1的全部成员股份。JCE打算扩展和运营一支为残疾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。提交的商业计划和一份经济影响分析预计，EB-5投资将总共创造1,079个就业岗位。

A. 发回重审的理由

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)的要求。FOD还认定申请人未能证明所投资本仍留在JCE处。然而，FOD驳回申请所依赖的是针对与I I I相关联或 surrounding 的多个行为人的公开诉讼和法律行动，而未说明这些关系与NCE及资格标准的相关性。此外，FOD未依据8 C.F.R. § 204.6(i)(1)和(2)的适用规定处理各项缺陷，而是列出了一系列未决诉讼，却未将其纳入记录。

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，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)（解释地区主任主要负责确保上诉审查记录完整）。在此，记录中缺少FOD可能审查过的任何开源材料的副本，因此有必要发回重审，以确保申请人有实质性机会对 considered 的不利信息作出回应。

此外，FOD讨论了~---------~ ~----------~前司机提起的集体诉讼，以及纽约最高法院和联邦调查局（FBI）针对~----------~提起的投诉，指控欺诈和其他非法活动，例如挪用NCE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投诉的动议，并辩称投诉并非法院对非法或犯罪活动的最终认定。本办公室对未导致定罪的逮捕报告、刑事投诉和指控文件不给予实质权重。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NCE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联系起来，未能使本办公室有机会进行有意义的上诉审查。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，以使答辩人有实质性机会在上诉中质疑该认定）。

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 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与创造就业最密切相关的企业。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。重要的是，FOD在发布新决定之前，还应识别并将任何公开来源的文件纳入案卷记录。

B. 创造就业

FOD认定申请人未满足8 C.F.R. § § 204.6(g)(l)和(j)(4)项下的创造就业要求，我们认同FOD的关切。申请人最初提议一个3000万美元的项目，包括200辆车队扩充、维护和维修设施、驾驶员学院、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投资者处获得最多2000万美元以及1000万美元的额外股权。为回应FOD的NOID而提交的一份题为“ 附录：项目商业变更 ”的文件（附录）似乎实质性地改变了项目的性质以及项目的融资态势，以致商业计划可能不可信或无法证明创造就业。在发回重审时，FOD应考虑以下事项，并在必要时发出补充信息或证据请求，以便向申请人提供关于该问题的适当通知。

附录称，EB-5投资者人数从最初预计的40人减少至14人，预期的1000万美元额外股权“ 因项目缩减而被移除 ”。同样，附录显示该项目仅购买了12辆车，尽管原始商业计划是运营“ 总计200辆车的内部车队 ”。此外，该计划经历了广泛变更，包括计划中的智能手机应用程序以及非紧急医疗运输和辅助客运车辆的扩展被取消，路线规划软件已开发但未使用。而且，虽然驾驶员学院已建成，但申请人承认其后来关闭，且证据无法证实所声称的停车设施正按原计划维护和运营。

关于集合投资金额，申请人修订后的商业计划承认，Medicaid是NEMT服务不可靠的付款方，且这已影响项目的范围。此外，[已隐去]前首席法律与合规官（CLO）声称，自2019年首次EB-5出资以来，“ 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本募集和可扩展性。 ”该宣誓书确认，所声称的40名EB-5投资者中仅有14名认购，导致所需资本大幅减少，且重大商业合同丢失，致使[已隐去]“ 收入[已隐去]降至几乎为零。 ”尽管商业计划强调与[已隐去]的关键合作伙伴关系，以协助[已隐去]协调其运输服务，但CLO解释称，“ SEC和DOJ在2023年的监管行动导致开发商[已隐去]失去其商业合同，例如[已隐去]，这对项目业务产生了巨大的涓滴效应。 ”按目前构成，案卷记录未能证明将获得足够资本为项目融资。

此外，附录称项目位于[已隐去]纽约的总部已被放弃，并迁至位于[已隐去]的维护和维修设施

纽约[已隐去]地点）。申请人的NOID回应中包含一份日期为2023年7月的转租文件，针对[已隐去]地点，由[已隐去]作为“经理/承租人”签署，以使用该设施和设备。然而，申请人未表明[已隐去]与NCE、JCE或[已隐去]项目管理者存在关联。在上诉中，申请人声称[已隐去]地点因2023年“业务困难而转租”，但未解释NCE、JCE或[已隐去]是否按商业计划预期运营该维修设施。在发回重审时，FOD可酌情要求进一步澄清经理/承租人与NCE、JCE或[已隐去]之间是否存在任何商业关系。

申请人的上诉包括车辆购买、家具和固定装置、租金和公用事业以及其他一般成本的支出证据，主张业务正“按照项目构成推进”进行。虽然该证据证明购买了材料以及与启动业务相关的其他一般成本，但似乎并未充分证实项目一直在产生收入和创造就业的主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

总体而言，案卷记录对EB-5投资所声称的1,079个就业岗位预测留下了重大不确定性，因为项目未能确保其声称的投资者和投资，且拟议商业计划的实质性部分被降级或取消。2 在发回重审时，FOD应重新评估案卷证据，并确定申请人是否已依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)和Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213证明创造就业。

C. 目标就业区（TEA）

FOD认定证据不足以证明NCE主要在TEA开展业务并创造就业。TEA定义为在投资时，农村地区或失业率至少为国家平均失业率150%的地区。8 U.S.C. § 1153(b)(5)(B)(ii)；8 C.F.R. § 204.6(e)。“农村地区”定义为不在大都市统计区（由管理和预算办公室指定）内，也不在任何人口为20,000或以上的城市或城镇（基于美国最近一次十年一次的人口普查）外部边界内的任何地区。8 U.S.C. § 1153(b)(5)(B)(iii)；8 C.F.R. § 204.6(e)。换言之，农村地区必须既在大都市统计区之外，又在人口为20,000或以上的城市或城镇之外。

经审查，我们与FOD同样关切NCE是否在TEA开展业务并创造就业。正如FOD所指出的，多个地址与NCE相关联，且为证明其属于TEA而提交的证据似乎不足。然而，由于FOD似乎考虑了诉讼案卷记录之外的证据，且未清楚阐明相关事实并将其与资格条件相联系，我们无法提供有意义的 appellate review。参见

2 申请人的NOTO回应不足以缓解这些关切。尽管声称“为驾驶员、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”，但申请人未说明创造了多少就业，也未提供因项目大幅缩减而将创造的就业数量的修订预测。该回应缺乏评估创造就业所需的关键细节。例如，提及“更大车队”创造了大量就业，但案卷记录显示仅购买了预计200辆车中的12辆。

8 C.F.R. § 103.3(a)(l)(i)；另参见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，以便为答辩人提供有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤回。在发回重审时，FOD可酌情并在必要时发出补件请求，以便向申请人提供关于任何及所有资格要求的通知以及合理的回应机会。FOD还应识别并将其新裁定所依赖的任何公开来源文件纳入案卷记录。

命令：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。