NOV242025_05B7203 · 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

案由：39968688 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。

FOD拒绝了该申请，认定申请人未能证明EB-5投资位于依据8 C.F.R. § 204.6(m)（2019）指定的区域中心内。此外，FOD认定申请人未满足创造就业要求，也未证明EB-5投资已提供给最直接负责创造就业的企业。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)（2019）。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对此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，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

外国人如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。投资者必须证明其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。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。设立NCE可作为多名投资者提出EB-5分类申请的基础，前提是每名投资者的投资均产生至少10个合格雇员全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

1 2022年3月15日，《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）。由于申请人于2019年11月19日提交申请，早于RIA颁布，因此当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

此外，外国人可将所需金额的合格资本直接投资于NCE，或如本案申请人所做的那样，通过区域中心投资。区域中心是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。 ”8 C.F.R. § 204.6(e)（2019）。区域中心向美国公民及移民服务局（USCIS）申请指定以参与EB-5计划。经指定的区域中心识别并与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。通过区域中心投资时，外国人必须证明其合格投资位于USCIS批准的区域中心内。8 C.F.R. § 204.6(m)(7)（2019）。

区域中心可汇集移民（及其他）投资者资金，用于直接或间接创造就业的合格项目。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)（2019）。具体而言，依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)和(m)(7)(ii)（2019），投资于区域中心附属项目的投资者可依赖直接及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、国内外市场分析……以及其他经济或统计上有效的预测工具 ”来证明就业创造。

II. 分析

申请人于2019年基于通过当时USCIS指定的区域中心——~-------~--~ LLC（区域中心）的投资提交了投资者申请。他表示向_____.LP（NCE）投资了500,000美元，该企业在提交申请时隶属于该区域中心。根据2017年商业计划3和2018年保密私募发行备忘录，NCE计划从60名将寻求EB-5分类的投资者处筹集最多30,000,000美元，并将发行所得/收益贷给JCE，以在加利福尼亚州____建造并出售202套住宅联排别墅，该项目称为._____~。2017年经济分析指明，该项目将创造775.4个建筑相关就业，包括360.3个直接就业和415.1个间接就业。在____，FOD终止了区域中心的指定，认定其不再服务于促进经济增长的目的。2024年，FOD通知申请人其意图拒绝该申请，理由包括区域中心的指定已被终止，因此不能再作为依据EB-5签证分类确立申请人移民身份资格的基础。FOD于2025年拒绝了该申请。

2 申请人主张NCE位于目标就业区，所需合格资本金额从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6（2019）。

3 初始申请包括一份2019年更新的商业计划，标题为 · '，描述来自70名投资者对L..._____,.....,...._____,_____. LP最多35,000,000美元的EB-5外国投资，二者均被描述为NCE，以资助____的开发和建设。在回复拒绝意向通知时，申请人告知，....._____----,.__,LP与~I----~I土地无关，并提交了一份2017年商业计划，指明.__ __~_____.LP为唯一NCE。

A. 善意投资者条款

首先，申请人主张，尽管区域中心的指定已于____终止，但2022年RIA的颁布保留了他的EB-5资格。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022）。具体而言，一项题为“ 计划不合规后对善意投资者的处理 ”的修正案允许“ 原本合格的申请 ”在特定情形下仍然有效，即使“ 基于对已终止区域中心的投资 ”。该法第203(b)(5)(M)(i)(I)条。

申请人指出，善意投资者条款要求USCIS通知拥有“ 原本合格申请 ”的外国投资者其关联区域中心被终止。见该法第203(b)(5)(M)(i)(II)条。USCIS必须在通知申请人后180天终止此类申请，“ （但不得早于2022年3月15日后180天） ”，即该条款颁布之日。该法第203(b)(5)(M)(ii)条。然而，如果在该180天期间内，申请人投资的NCE与新的USCIS批准区域中心建立关联，或外国投资者在另一NCE中作出合格投资，则该申请不会被终止。同上。

申请人主张，括号中的短语“ 但不得早于2022年3月15日后180天 ”表明USCIS的通知可追溯适用于区域中心终止发生在该条款颁布日之前的申请。他表示：

如果8 U.S.C. § 1153(b)(5)(M)未明确适用于法规生效日期之前的区域中心终止，那么投资者就不可能在法规颁布之日起180天内需要与新的区域中心或NCE建立关联。该问题根本不会出现。如果法规仅具有前瞻性，那么自颁布之日（2022年3月15日）起180天永远不会少于2022年3月15日后的180天。

申请人还指出USCIS政策讨论了善意投资者条款适用于2022年3月15日之前提交的申请。USCIS政策手册规定：

USCIS认识到，对于在2022年3月15日之前提交其基础I-526表的投资者，为根据[该法第203(b)(5)(M)条]保留资格，可能存在不同的考量。一般而言，这些投资者尽管其关联区域中心被终止，仍可继续依赖直接和间接就业创造。

见 generally 6 USCIS Policy Manual G.3(E), https://www.uscis.gov/policy-manual。

因此，申请人主张善意投资者条款可追溯适用于其申请，而未通知区域中心终止及随后的180天期间即拒绝其申请，是“ 非法行为 ”。

本办公室未被申请人的法律论点所说服。其对《移民与国籍法》第203(b)(5)(M)条的解释既无理由支持，也无适用判例法支持。与其关于法规末尾括号条款的断言相反，对该

条款平文最恰当的解读和解释不会是它适用于RIA颁布前一年发生的区域中心终止。见Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369, 400 (2024)（指出“ 在法规解释工作中，如果不是最佳解释，就不是可允许的解释。 ”）。

该条款系根据RIA新增，于2022年3月15日颁布，并于60天后的2022年5月14日生效。尽管申请人主张，在区域中心被终止一事上，其应获得法定通知，而该终止发生在本法通知要求存在之前一年，但该法条的明文语言并不支持此种通知要求。

该法第203(b)(5)(M)(ii)(II)条所要求的通知规定：“ 在区域中心被终止或除名……时……国土安全部部长应就该等终止或除名通知该等申请的外籍受益人。 ”该法条的措辞要求“ 在 ”区域中心被终止“ 时 ”发出通知。在此语境下，upon用于“ 提及某一事件紧随另一事件发生之时 ”。Upon，Collins Dictionary，www.collinsdictionary.com/us/dictionary/english/upon。因此，此类通知意在面向未来发出，即在法律颁布之后发生终止时发出。对该条款明文语言的最佳解读是，法定通知要求在相关条款颁布并生效之后区域中心被终止“ 时 ”发出。

我们承认，USCIS政策手册认可某些可能适用于在RIA颁布之前提交申请的善意投资者的不同考量。然而，USCIS政策手册具体侧重于2022年3月15日之前提交的申请，并未提及2022年3月15日之前被终止的区域中心。

此外，除非国会明确表明某法条具有溯及力，否则存在反对溯及适用的推定。Landgraf v USI Film Prods., 511 U.S. 244, 280 (1994)（确立了判断某法条是否应溯及适用的两步检验法）。在此，国会并未明确订明善意投资者条款的时间效力范围。See id。此外，溯及适用善意投资者条款将对申请人施加新的义务。See id。为保持作为移民投资者的资格，该等条款要求投资者证明，其投资的新商业企业（NCE）在终止通知发出后180天内与经批准的区域中心相关联，或在另一NCE中作出了合格投资。因此，将这些新义务施加于颁布之前的终止，具有不被允许的溯及效力，从而触发了反对溯及法律的传统推定。

但即便假定善意投资者条款具有溯及力，且申请人满足所有其他善意投资者要求，该等条款也不会适用于他。他并未证明本次申请是“ 一份在其他方面合格的申请 ”。See section 203(b)(5)(M)(i)(I) of the Act。具体而言，如下文所述，他并未证明其投资将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职工作岗位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4) (2019)。因此，善意投资者条款即使具有溯及力，也不会适用于他。

B. 就业创造

如上所述，外籍投资者如果投资于区域中心关联项目，可以依赖直接就业以及间接就业来满足就业创造要求。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii), (m)(7)(ii) (2019)。如果投资者未投资于区域中心关联项目，则其必须证明该投资已经创造或很可能创造至少10个全职直接就业岗位，为其本人以及为每一名其他寻求EB-5分类的投资者。See 8 C.F.R. § 204.6(g)(l) (2019)。

在本案中，尽管申请人所称对NCE的投资最初与POD终止……LLC相关联，[已隐去]LLC在[已隐去]作为区域中心参与EB-5项目的指定被终止。因此，记录不支持认定申请人所称对NCE的投资与当前指定的区域中心相关联，或认定其可以依赖间接就业来满足其就业创造要求。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(l)（规定“ 申请人必须在提交福利请求时确立其有资格获得所请求的福利，并且必须在整个审理期间持续符合资格 ”）；see also 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii), (m)(7)(ii) (2019)。

在上诉中，申请人坚持认为对NCE的投资已经创造了19个直接就业岗位。他解释说，由于NCE仅从两名投资者处筹集了1,000,000美元的EB-5资金，且NCE不会在该区域中心下筹集额外资金，因此几乎已创造足够两名投资者使用的就业岗位，并且更有可能存在至少十个直接就业岗位以满足其就业创造要求。申请人不认同其独立会计师报告中的部分内容，该报告称：“ 我们仅追踪了1,000,000美元的建筑费用。我们追踪的费用系用于购买土地。 ”相反，他主张该1,000,000美元系提供给JCE，并非用于购买土地，而仅用于促进建筑相关就业，包括“ 436,102.99美元的软性成本 ”，其中“ 274,786.88美元为符合EB-5资格的架构、工程及相关服务成本 ”。基于这些成本，他主张“ 为美国工人创造了超过19.0个新的、全职的、永久性就业岗位 ”。他声称其仅需证明支持其申请所必需的十个就业岗位。

然而，NCE的2017年商业计划及其他公司文件，包括2018年保密私募发行备忘录，表明NCE旨在从60名外籍投资者处筹集资金，每名投资者均寻求EB-5分类。因此，根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4) (2019)和8 C.F.R. § 204.6(g)(l) (2019)，申请人必须证明EB-5投资已经创造或很可能创造至少600个直接就业岗位，即每名寻求EB-5分类的投资者10个。申请人并未主张，且记录中的证据（包括商业计划和经济影响报告）也不支持认定NCE的项目已经创造或很可能创造至少600个直接就业岗位。因此，我们将以申请人未满足就业创造要求为由驳回其上诉。See 8 C.F.R. § 204.6(j)(4) (2019); see also 8 C.F.R. § 204.6(g)(l) (2019)。

III. 结论

申请人负有证明其符合EB-5分类资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 3 75-76。基于上述理由，申请人未能以优势证据确立

其符合该分类的资格。具体而言，申请人未能证明其EB-5投资位于指定区域中心内，或证明其满足了就业创造要求。因此，我们将驳回上诉。

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任何其余关于其资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外籍人士，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民福利。