OCT012025_06B7203 · 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：39254532 日期：2025年10月1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 该第五优先分类使外国人可获得移民签证，条件是其向一家新商业企业（NCE）投入所需金额的合格资本，该企业将惠及美国经济并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明该NCE将创造至少10个直接全职岗位给合格雇员。FOD认定，反复出现的施工延误和资金不足影响了该NCE商业计划的可信度，从而表明该商业计划不符合 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。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。

一、法律

外国人若向一家NCE投入所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。寻求EB-5分类的投资者必须证明其投资将惠及美国经济并为合格雇员创造至少10个全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i) 规定，为证明岗位创造，申请人必须提交：

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INA 203(b)(5)，并新增了重要的诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)(2022)。由于本申请在RIA颁布之前提交，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

(A) 由相关税务记录、表格 I-9 或其他类似文件的复印件组成的文件，针对十（10）名合格雇员，前提是此类雇员已在新商业企业设立后被雇用；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

先例决定 Matter of Ho 解释称，“ 法规所设想的全面商业计划至少应包含对业务、其产品和/或服务及其目标的描述 ”，并且“ 应解释企业的用工需求，并包含雇用时间表以及所有岗位的职位描述。 ”22 I&N Dec. at 213。该决定明确，要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以允许[美国公民及移民服务局（USCIS）]就岗位创造潜力得出合理推断。 ”Id. at 213。该决定进一步指出，“ 仅结论性的主张不能使[USCIS]确定岗位创造预测是否比充满希望的猜测更可靠 ”，并得出结论称，“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

二、分析

本事项的主要问题是，申请人是否提供了充分证据，尤其是可信的商业计划，以证明本事项中的NCE——[已隐去] LLC——将创造至少10个直接全职岗位给合格雇员，从而满足独立投资者的岗位创造要求。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)。

申请人主张，其于2016年向该NCE投资了500,000美元3，该NCE的计划是在佛罗里达州[已隐去]附近建设一个混合用途房地产开发项目。该NCE最初与一家区域中心——[已隐去] LLC（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于2015年9月获批。4 然而，申请人是通过合并独立申请向该NCE投资的一小群移民投资者之一。

A. 岗位创造

申请人的初始提交包括一份2014年10月编制的经济影响分析以及2019年6月和2020年6月的修订版。2014年的分析包含估计，该项目将创造超过4,600个“ 直接与间接创造的岗位 ”。后来的修订版包含更高的估计，升至超过19,000个直接和间接岗位，这些岗位将在建筑项目的七个规划阶段中创造。这些预测估计使用RIMS II经济影响乘数计算，并区分了NCE创造的直接岗位与其他雇主创造的间接岗位。然而，这一区分至关重要，因为独立NCE仅允许

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年创造就业期自申请裁定后六个月起算。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
3 申请人表明新商业企业位于目标就业区，因此所需合格资本金额从$1,000,000向下调整为$500,000。8 C.F.R. 204.6(±)(2)。
4 该区域中心已于12025年终止。

USCIS考虑NCE及其全资子公司（如有）的直接雇用。5 见 8 C.F.R. § 204.6(e)。在此，申请人在表格 I-526 上表明其投资未与区域中心相关联，且记录中不包含相反证据。因此，他不能依赖经济影响评估和项目计划中使用RIMS II方法计算的岗位来满足岗位创造要求。

记录中的证据也不能证实2014年和2019年影响分析或2020年10月“ 项目计划 ”中列出的施工时间表。2014年10月的原始经济影响分析预计项目第一阶段将在30个月内完成，即到2017年4月，项目第三阶段将在72个月内完成，即到2020年10月。五年后，2019年的影响分析将这些时间表分别推迟至2021年5月和2022年5月；2020年10月的项目又将这些时间表进一步推迟至2022年10月和2023年10月。记录还包含一份2020年6月的影响分析，显示项目新增了四个阶段，包括建设度假公寓、公寓和办公空间。然而，2020年影响分析或2020年10月项目计划均未提供新增阶段的时间表，后者仅包含原始三个阶段的时间表。

FOD发出了一份意图否决通知（NOID），告知申请人各种证据缺陷，包括缺乏证实施工时间表的证据。FOD解释称，由于本申请不涉及区域中心，只有NCE的直接雇用才会计入EB-5岗位创造。FOD提醒申请人，由于其是独立投资者，他必须提供证据显示NCE已雇用至少10名合格雇员，或提供一份全面商业计划显示在所需期间内对此类雇员的需求。此外，FOD援引记录和USCIS的核实工作（包括2023年6月的现场访问）指出，“ 自原始商业计划提交给USCIS以来的九年里，该项目进展甚微 ”，且NCE似乎未获得完成项目所需的足够资金。FOD提供了公开信息通知，即为融资项目而发行的债券已违约，且针对项目财产的止赎程序正在进行中。因此，鉴于NOID中详述的施工延误、财产和债券违约以及其他项目融资问题，FOD认定该NCE的商业计划既不可信也不符合 Matter of Ho，因此未满足岗位创造要求。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。

申请人的NOID回复包括区域中心制作的营销材料，称其“ 希望在2023年底前开始垂直施工 ”。事实上，NOID回复将第一阶段的完成日期推迟至2026年秋季，比最初预测晚了9年以上。这种缺乏佐证证据的情况削弱了申请人的主张，即该项目可能在所需两年时间内为申请人创造至少10个永久、直接、合格岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“ 每位[投资者]的投资[必须]为合格雇员创造至少十个全职岗位 ”）。

5 记录中有若干处提及该_____有限责任公司。但在2022年1月提交申请时，区域中心项目的法定授权已经失效，且申请人承认其提交的是一份独立申请，涉及“ 无区域中心隶属关系的直接投资 ”。申请人亦已承认，USCIS终止了该区域中心的指定[已隐去]~

而且，尽管申请人提交了2020年10月的项目计划，该计划主要侧重于项目融资、选址以及由总承包商和各分包商组成的“开发团队”。该计划仅提及总承包商为在册雇员，并未另行讨论新商业企业（NCE）计划直接雇用的永久雇员人数，也未说明任何未来雇用的日期。因此，2020年10月的计划不符合8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)的要求。

此外，针对NOID（意向拒绝通知），申请人主张，由于NCE已就该项目的建设、工程和建筑费用支出超过4300万美元，其可以适用RIMS II乘数来证明其已创造730个就业岗位。该就业总数基于以下计算：“每支出100万美元用于建筑/工程，我们将创造15.95个就业岗位；每支出100万美元用于建设费用，我们将创造16.36个就业岗位。”申请人还援引了原始经济影响分析，该分析称“作为经USCIS批准的区域中心的商业关联方，本项目获准以直接、间接和引致就业创造来支持其EB-5投资者。”然而，如前所述，只有在移民投资者与区域中心相关联时，才允许使用合理方法计算就业创造；而本案涉及的是独立NCE，并非此种情形。
申请人还援引了_____与II Inc. I ~-之间的两份协议。协议讨论了建筑物D._a_n_d..-----.-o_f-th_e_p_r_o_~_ec_t_a_n_d_的建设，并载明承包商l b（而非NCE或l l6）负责完成这些建筑物的建设；记录中不包含任何证据表明该项目上已完成的任何建设工作是由NCE的雇员完成的。相反，_____与l I之间协议的§ 8.7.1规定，I I须每周报告其及其分包商在项目上雇用的人数。“雇员”一词仅限于为新商业企业提供服务或劳动、并直接从新商业企业领取工资或其他报酬的个人。该定义不包括独立承包商。8 C.F.R. § 204.6(e)。

尽管记录中的其他文件（包括建筑许可和公司备案文件）将l I列为项目财产所有人，但没有证据表明_____与NCE之间存在关系。因此，无法明显看出NCE或全资子公司是这些合同的当事方。此外，申请人并未主张，记录亦未表明，_____是NCE的全资子公司。因此，I !在项目上雇用建筑工人不能被视为NCE的合格雇用。参见同上。
申请人还提交了NCE首席执行官I I于2025年3月出具的一封信函。I先生根据2020年修订版经济影响分析中的数字进行推算，称NCE“将创造至少10,681.58个全职直接就业岗位，因为建筑岗位以及零售租赁和房地产岗位将由[该NCE]直接雇用。”使用小数数字似乎表明其依赖统计估算，而非NCE将创造的已知、具体职位。如上所述，NCE将直接雇用建筑工人的主张与记录中指明签约建筑公司的材料相矛盾。申请人

6 如果证据表明l l是NCE的全资子公司，我们届时会考虑._!___.l在完成建筑物D和Q项目建设中的作用。参见8 C.F.R. § 204.6(e)。

必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人重复了此前关于就业创造的主张，基本照搬其NOID答复，并纳入了I先生信函的相当大部分内容。申请人继续援引经济影响分析中的RIMS II直接和间接就业数字，以及与I签订的合同，尽管FOD（实地办公室主任）已在NOID中、其后又在拒绝决定中解释了记录中的证据缺陷，以及为何作为独立申请申请人不能依赖间接就业。申请人未直接回应FOD的关切，也未指出记录中可证明NCE符合8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)条款的具体证据，该条款要求提供NCE直接、永久雇用至少10名合格雇员的证据。

申请人还主张，FOD的决定“曲解了所提交证据的整体”，并辩称一次“不当进行的实地考察”未能反映项目已取得的进展程度。他继续声称其提交了一份全面的商业计划，表明NCE“将直接雇用所有建筑岗位”，尽管FOD已指出削弱申请人主张的证据缺陷。涉及直接和间接就业不加区分地混合的就业创造数字，在区域中心申请中虽可接受，但在本案独立申请的情形下不可接受。申请人未表明NCE将如何直接雇用所需数量的永久雇员。NCE导致其他雇主雇用工人的支出不计入直接雇用要求。

申请人继续援引I先生2025年3月的信函，I先生在其中声称：“我们按计划进行。我们已有可用融资。”在该信函中，I先生还称：“我们预计第一阶段垂直建设的批准和许可将在60天内或更短时间内取得”，以及“项目预计Ocoee市将于2025年初签发建筑许可……”。然而，记录未显示这些申请随后获得批准，且所声称的对未来批准的预期不具有证据分量。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)（确立申请人的主张必须有相关、具有证明力且可信的证据支持）。

此外，I先生宽泛地称“直接就业创造……将源于项目在设计、开发和建设方面的资本支出，以及其……来自公寓租赁和商业空间租赁的收入。”但他未具体说明NCE将为其自身直接雇用的个人创造哪些岗位，而是依赖统计概率表明NCE的支出总体上将增加当地就业。
同样值得注意的是，I先生2025年的信函称“已有持续的实质性进展”，项目“正处于垂直建设的边缘”。然而，四年前2020年10月的项目计划中也有类似表述，该计划同样表明项目场地的部分区域“已准备好进行垂直建设”。尽管我们认可2022年完成的项目基础设施和地基建设的证据，但记录显示此后期间没有进一步的施工，且自那时起许可审批似乎没有进展。

此外，如拒绝决定所述，NCE面临重大资金问题，且项目财产（由I拥有）在FOD决定之日正处于止赎程序中。7

在上诉中，申请人依据I---先生12025的信函，该信函就项目资金问题陈述如下：

就目前情况而言，我们相信，一旦I[已隐去]签发建筑许可，我们就能立即获得建设贷款。请注意，当前贷款金额为297百万美元，足以偿清[已隐去]及土地融资当前建设。

如前所述，没有证据表明所提及贷款显然依赖的建筑许可已经签发，从而使本项目得以继续推进建设。

项目进展中的某些延迟可能不影响商业计划的可信度。然而在本案中，垂直建设的开工已被不断推迟，且重大资金问题和项目财产止赎程序的证据表明，开发商很可能没有推进项目所需的资金。这些事实不支持认定申请人提交了可信的商业计划，其中包括可信的预计完工日期。尽管申请人继续主张项目拥有必要资金且建设将推进，但这些主张未得到记录中书面证据的支持。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

简言之，申请人未能可信地证明该项目是否或何时可能完工，也未能证明该项目可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。因此，申请人未能证明该新商业企业已满足创造就业的要求。参见 8 C.F.R. § 204.6(g)、(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho，22 I&N Dec. 第213页。

B. 遵从

在否决决定中，FOD承认此前曾批准与同一新商业企业相关的申请。但FOD“ 认定，由于存在重大变化，遵从先前的裁定并不适当 ”。当基础事实发生重大变化时，USCIS在后续程序中不会遵从先前有利的决定。如果某项变化具有影响决定的自然倾向，或可预见地能够影响决定，则该变化即为重大变化。参见 generally 6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

在上诉中，申请人坚持认为该申请“ 有权基于投资者在_____中先前众多I-526[申请]获批而获得遵从 ”，并对FOD关于存在重大变化从而排除遵从先前批准的这一结论提出异议。

7 记录中包含若干与一起诉讼有关的文件，某先生 及 被列为被告之一。这些文件包括一份于~--~ 2024年作出的法院命令，该命令批准了原告与被告之间的和解。该法院命令给予被告截止日期为 2025年，以清偿其对原告的债务，并通知各方：如果债务未获清偿，将“ 可能作出同意最终判决，就原告寻求的所有救济进行止赎 ”。

USCIS记录显示，获批的申请系于2014年至2019年间提交，并与现已终止的 FOD注意到， I ILLC。
本申请系作为独立申请提交。重要的是，独立申请与区域中心申请的要求之间存在关键差异。正如上文讨论所强调的，与本案上诉所涉的独立申请不同，涉及区域中心的申请可以将间接创造就业纳入考量。鉴于资格要求存在差异，FOD恰当地拒绝遵从那些先前的批准。

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)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格《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，并可能使其丧失未来获得签证或其他移民福利的资格。