OCT212024_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：17947082 日期：2024年10月21日

对移民投资者项目办公室决定的上诉

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在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国国民，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职职位。

移民投资者项目办公室审理主任驳回了申请人的《外国投资者移民申请》（表格 I-526 申请），认定记录不足以证明其在[已隐去]（NCE）中的所称投资将创造所需数量的就业岗位。参见 8 C.F.R. § 204.6(e)（界定“ 资本 ”）、(g)、(j)（2017年）。此事现处于上诉阶段。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，主张其已确立 EB-5 分类的资格。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

外国国民若在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。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)（2017年）。移民投资者可直接向新商业企业投资所需资金，或通过区域中心投资，2 如本案申请人所为。区域中心申请

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 EB-5 项目作出重大修订，包括指定目标就业区和最低投资金额。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人于2017年4月提交申请，当时存在的相关法律管辖本上诉裁决。
2 区域中心是参与促进经济增长的经济单位，“ 包括……提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”参见 8 C.F.R. § 204.6(e)。

指定以参与美国公民及移民服务局（USCIS）的 EB-5 项目。经指定的区域中心确定新商业企业并与之合作，而新商业企业又与特定投资项目相关联，该项目由新商业企业直接承担，或由一个或多个称为“ 创造就业实体 ”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为直接或间接创造就业的合格项目汇集移民（及其他）投资者资金。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。

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

(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。3

预期创造就业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，使[USCIS]能够就创造就业潜力得出合理推断。 ”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定创造就业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

根据申请第1页和第2页，申请人向NCE投资了$500,0004，该NCE与USCIS指定的区域中心——（区域中心）相关联。记录包括四份商业计划书，日期分别为2015年10月、2017年10月、2020年2月和2020年6月，以及多份经济影响报告。2015年商业计划书第1、5和6页表明，NCE寻求从70名外国国民投资者处筹集最多$35,000,000，用于贷款给 ---J's，后者进而计划将资金贷款给I I（开发商），以在New York建造“ 一个包含住宅、酒店、零售和办公组成部分的混合用途开发项目 ”。2015年商业计划书第2页进一步解释，NCE从投资者处获得的资本将用于该项目“ 第一期的开发和运营 ”，该第一期是“ 购物中心结构……由2层组成 ”

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述的两年创造就业期在申请裁决后六个月开始。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
4 申请人表明新商业企业位于目标就业区，所需金额的合格资本从1,000,000美元下调至500,000美元。参见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2017年）。
5 在上诉中，申请人提交了一封2020年6月来自与项目相关的律师的信函，其中称“ 新商业企业和[另一实体][已隐去]共同向项目投入2500万美元 ”，且“ 新商业企业已筹集1000万美元，[已隐去]已筹集1500万美元。 ”

地下停车场和两层地上楼层加夹层购物区”及其他零售设施组成。

2015年商业计划将[已隐去]确定为创造就业实体（JCE）。在上诉中，申请人提交了一封2020年6月来自与项目相关的律师的信函，其中表明开发商是拥有项目土地的实体。2015年商业计划第13页声称，项目的外部施工将于2017年第三季度完成，内部施工将于2018年第一季度完成，项目将于2018年第三季度投入运营。2014年12月经济影响报告第4页称，“该建筑的施工、购物中心的租金收入和停车收入将总共创造2,035个新就业岗位。”6

在审查当时提交给审理主任的记录后，审理主任驳回了申请，认定商业计划和经济影响报告未能证明新商业企业、创造就业实体或开发商可能在两年内创造所需数量的就业岗位。7 参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。在上诉中，申请人坚持其已证明 EB-5 分类的资格，并提供额外证据，包括新商业企业2020年6月的商业计划和2020年6月的经济影响报告，后者在第2页声称“到2024年2月施工完成时，硬施工支出将已创造1,932.1个新就业岗位”，且“根据支出和收入预测，项目将总共创造2,253.0个新就业岗位。”

A. 遵从政策

在驳回申请的决定中，审理主任未遵从先前关于项目预期创造就业的有利认定。参见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at G.3(A)(2)。首先，我们注意到，在上诉中，我们对所有事实、法律、政策和自由裁量问题行使重新审查。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

此外，如果作出决定所依据的基本事实已发生重大变化、存在欺诈或故意虚假陈述的证据，或先前决定被认定在法律上有缺陷，则不得依赖先前的有利决定。6 USCIS Policy Manual, 同上, at G.3(A)(2)。在本案中，如审理主任决定所述，自2017年12月表格 I-526 范本获批以来，相关事实已发生重大变化，因此给予遵从并不适当。

该法规要求申请人提交一份可信且综合的商业计划，显示创造就业可能在两年内发生；这一要求使项目时间表对确定 EB-5 资格和遵从具有实质性。8 参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。在此，新商业企业已多次修改其项目时间表，包括完成日期。如前所述，第

6 2014年12月经济影响报告第4页称：“由于施工将耗时超过两年，硬施工成本和适当软成本的经济影响数据包括直接以及间接和引致就业。”参见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at G.2(D)(3)（指出合格就业是持续至少两年的就业）。
7 参见上文脚注3。
8 如果变化后的情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则事实变化具有实质性。参见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。

2015年商业计划第13页称，外部施工将于2017年第三季度完成，内部施工将于2018年第一季度完成。2017年商业计划第9页称，外部施工将于2020年第四季度完成，内部施工将于2022年第一季度完成。2020年2月商业计划表明，外部施工将于2022年第二季度完成，内部施工将于2023年第二季度完成。2020年6月商业计划及其随附的2020年6月经济影响报告（申请人在上诉时提交）进一步将施工完成日期推迟至2024年。先前批准所依据的事实与本院面前的事实不同——包括项目时间表的较早版本——因此，审理主任正确地认定，不应对先前关于项目预期创造就业的有利认定予以遵从。参见6 USCIS Policy Manual，supra，at G.3(A)(2)。

B. 商业计划

综合考虑全部记录，本院认定申请人未提供全面且可信的商业计划。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；Ho，22 I&N Dec. at 213。因此，其未能证明新商业企业（NCE）、就业创造实体（JCE）或开发商将如商业计划或经济影响报告所预测的那样，在两年内为每位寻求EB-5分类的投资者创造至少10个就业岗位。

第一，记录中缺乏充分证据证明开发商将可能拥有足够的项目资金。2015年商业计划表明，项目成本约为228,000,000美元。后续商业计划，包括2017年和2020年2月的商业计划，规定成本约为320,000,000美元。2017年商业计划称，开发商将寻求60,000,000美元的建筑贷款为项目融资。然而，2020年2月和2020年6月的商业计划称，项目将需要115,000,000美元的建筑贷款，部分原因是NCE未能吸引到开发商最初预期的那么多投资者。

记录未能以优势证据标准证明开发商已经获得或可能获得完成项目所需的资金。上诉时，申请人提交了一份2020年6月的条款清单，表明_____“ 将启动贷款的尽职调查 ”。该文件明确说明“ 本条款清单不具约束力 ”且“ 本条款清单不是贷款承诺 ”。此外，尽管该文件将“ 2020年8月12日 ”列为预计贷款交割日期，但申请人在其最新提交的文件（日期为2020年12月）中未提供证据确认该贷款已交割。另外，审理主任在决定第15页指出，开发商此前于2017年从另一家金融机构获得了60,000,000美元贷款的条款清单，但记录同样未确认其已完成贷款交割或收到贷款款项。因此，两份条款清单均不能证明开发商将可能获得所需贷款。尽管记录中包含其他证据显示开发商试图获得必要的建筑贷款，但均不足以证明其可能获得此类融资。

同样，记录不足以确认项目将可能获得必要的“ 开发商次级投资 ”。根据2020年2月商业计划，项目将需要金额为180,031,136美元的“ 开发商次级投资 ”。该金额旁的星号解释称，该金额“ [i]ncludes purchase price of the land (removing land cost equals

$70,031, 136)。”（原文中的括号）。然而，申请人未提供充分证据证明开发商将很可能获得2020年2月商业计划中归类为“开发商次级投资”的资金以投资于该项目。

简言之，本院面前的记录未能确立开发商将可能拥有足够的项目资金。因此，申请人未能确立依赖开发商完成项目这一假设的就业创造预测具有可信性。参见Ho，22 I&N Dec. at 213（商业计划“必须足够详细，以使[USCIS]能够就创造就业潜力得出合理推论”）。

第二，记录中的证据未能证实施工时间表，这反过来未能证明项目将可能在规定的两年期限内为申请人及其他寻求EB-5分类的投资者创造足够数量的就业岗位。9 参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另参见8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“每位[投资者]的投资[必须]为合格员工创造至少十个全职岗位”）。

如前所述，项目时间表已多次变更。2015年商业计划表明，“行政阶段”将耗时9至12个月，外部和内部施工各需12至15个月，内部施工于2018年第一季度结束。2017年商业计划称，“行政阶段”将耗时3年9个月，外部和内部施工各需18个月，内部施工于2022年第一季度结束。2020年2月商业计划规定，“行政阶段”将持续5年9个月，内部施工将于2023年第二季度结束。2020年6月商业计划进一步推迟项目里程碑，称“行政阶段”将持续6年，内部施工将于2023年第四季度结束。因此，与2015年商业计划相比，2020年6月商业计划预计内部施工完成将延迟超过五年。正如审理主任决定第12页所述，“鉴于项目已在行政阶段停滞约五年，施工严重滞后，且因时间表推迟而多次修改商业计划”，申请人未提供可信且全面的商业计划。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Ho，22 I&N Dec. at 213。

2017年商业计划第9页解释称，“[a]s of October 2017, the [project] timeline has been pushed back further due to an Environmental Impact Statement ("EIS") study which is currently under way.”（截至2017年10月，由于目前正在进行的环境影响报告书（“EIS”）研究，[项目]时间表已被进一步推迟。）2017年商业计划的一份附件题为“EIS Timeline”，规定该研究将导致l_____!Council于2018年第四季度批准特殊许可和重新分区申请。然而，记录显示项目未能达到这一里程碑。具体而言，2020年2月商业计划附有一封2019年2月的信函，来自_____I_____I（开发商为EIS研究聘请的实体）。该信函与2017年商业计划相矛盾，称“we are expecting to have the final EIS approved by Q4, 2020.”（我们预计最终EIS将于2020年第四季度获批。）申请人在上诉时提交的2020年6月信函称，“we are aggressively targeting a September/October [2020] final sign-off”且“[s]ubsequently, the application would be ready for Certification, which would initiate the 6-month ULURP [Universal Land Use Review Procedure] time clock to final approval of the application.”（我们正积极争取在[2020年]9月/10月获得最终签署，随后申请将准备好进行认证，这将启动6个月的ULURP[统一土地利用审查程序]计时，直至申请最终获批。）关于

9 参见上文脚注3。

上诉时，申请人提交了一封与项目相关的律师信函，称“ final EIS approval is expected in September/October 2020. ”（最终EIS批准预计于2020年9月/10月获得。）这些信函及记录中的其他文件均未能证实以下主张：I_____I Council于2018年批准了特殊许可和重新分区申请；EIS研究导致了“ a September/October [2020] final sign-off ”（2020年9月/10月的最终签署）；或开发商将可能在规定的两年期限内获得必要的批准和许可，使项目能够为投资者创造足够的就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B)。值得注意的是，在其最新提交的文件（日期为2020年12月）中，申请人未提供证据确认“ a September/October [2020] final sign-off ”或“ final EIS approval ... in September/October 2020. ”。

申请人提交了一些证据显示项目在多年延迟后可能正在推进。例如，其提交的文件显示项目场地不再出售，且开发商已于2020年12月获得拆除许可。然而，这些文件均不足以充分证明项目将可能完成，或必要的就业岗位数量将可能及时创造。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另参见8 C.F.R. § 204.6(g)。值得注意的是，根据2020年6月商业计划第1页，项目仍需若干许可，包括“ 特殊许可 ”、“ 施工许可 ”、“ 下水道许可 ”和“ 人行道许可 ”。2020年6月商业计划称，开发商将于2020年9月获得特殊许可，于2020年12月获得施工许可。此外，2020年6月商业计划第4页称，开发商“ expect[] construction to commence in January 2021 after permits are issued. ”（预计施工将于2021年1月在许可颁发后开始。）然而，申请人未提供证据核实上述任何里程碑——获得特殊许可和施工许可或开始施工——已经达成。

虽然项目进度的一些延迟可能不会影响商业计划的可信度，但在本案中，多年的延迟、缺乏证据证明原定于2016年开始的施工实际已经开始，以及确认开发商很可能拥有项目所需资金的文档不足，均不支持认定申请人已提交包含可信的预计完工日期或就业创造预测的可信商业计划。虽然申请人在其申请中列举了围绕延迟的各种情况，但其中没有任何一项充分解释了项目达到其里程碑（包括施工的开始和结束）所遭遇的多次且大幅度的推迟。简言之，申请人未能可信地证明项目可能何时完成，或证明其可能为每位寻求EB-5分类的投资者在两年内创造至少10个就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。

III. 结论

在综合考虑整个记录后，我们认定申请人未提交全面且可信的商业计划，以表明由于NCE、JCE或项目的性质和预计规模，其将在未来两年内为每位寻求EB-5分类的投资者雇用不少于10名合格员工。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。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有关其资格的任何其余问题。10 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

申请人有责任证明其符合EB-5分类的资格，其中包括证明其投资很可能为合格员工创造至少10个全职就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。在此，申请人未作出此类证明。

裁定：上诉被驳回。

10 申请人声称其据称的EB-5资金来自其父母，并且其依赖第三方兑换商将资金从中国兑换并汇往美国。我们将保留合法资金来源以及本决定中未讨论的任何其他资格问题，以备将来需要时审议。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（要求投资者证明其投资资本并非直接或间接来源于非法手段）。