OCT232019_01K1610 · I-924 · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

关于 C-1-R-C- LLC 案 日期：2019年10月23日

对移民投资者项目办公室决定的上诉

申请：表格 I-924，移民投资者试点项目下区域中心申请

1990年，国会设立了EB-5项目，以通过外国投资促进美国的经济增长。见《移民与国籍法》第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)。符合该项目要求的外国国民投资者首先获得有条件身份，随后有机会去除条件并获得永久居民身份。2 投资者可以资助自己的项目，或通过美国公民及移民服务局（USCIS）指定的区域中心进行投资。见1993年《商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》（“《拨款法》”），Pub. L. No. 102-395，106 Stat. 1828，1874（1992年10月6日），经修订。

USCIS于2015年7月指定申请人为参与该项目的区域中心。移民投资者项目办公室主任于2018年[已隐去]终止了申请人的指定，认定其不再服务于促进经济增长的目的。见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。

在上诉中，申请人提供了额外证据，并请求恢复区域中心指定。申请人主张其是由[已隐去]管理和运营的22个区域中心组成的集团的一部分，并称其中一些区域中心已成功完成EB-5项目，包括加利福尼亚州的“酒店和度假村开发项目”，以及新泽西州、纽约州和科罗拉多州的“混合用途开发项目”。此外，申请人主张[已隐去]持续、不断地审查[美国关键市场]各地的潜在项目，包括[申请人]市场内的项目。

经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

1 通常所称的EB-5项目，向符合条件的外国国民投资者签发基于就业的第五优先签证。
2 外国国民投资者提交表格 I-526，即外国企业家移民申请，证明其符合有条件居民身份的标准，其中包括证明其投资（至少500,000美元或1,000,000美元，取决于地理区域）为符合条件的美国工人创造至少10个就业岗位。两年后，投资者可提交表格 I-829，即企业家去除永久居民身份条件申请，如获批准，投资者将获得美国完整合法永久居民身份。作为申请的一部分，投资者必须证明其初始投资仍在创造所需数量的合格就业岗位。

关于 C-1-R-C- LLC 案

一、法律

国会设立了EB-5项目，为在USCIS指定区域中心相关的新商业企业投资的外国国民投资者预留签证。为获得USCIS参与该项目的指定，区域中心必须提供总体提案，说明其将如何将汇集的投资集中于特定经济区域，从而促进经济增长。见《拨款法》第610(a)条。所期望的经济增长可以表现为出口销售增加、区域生产力提高、就业创造或国内资本投资增加。同上。

一旦获得指定，区域中心必须“ [每年]和/或按USCIS的其他要求向USCIS提供更新信息，以证明区域中心正在继续促进经济增长，包括在获批地理区域内增加出口销售、提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资。 ”8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)。如果区域中心未提交所需信息，或经认定其不再服务于促进经济增长的目的，USCIS将发出终止意向通知（NOIT）。随后，如果区域中心未能充分反驳NOIT中指定的终止理由，USCIS可发出终止通知（NOT）。见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(ii)-(v)。

二、分析

USCIS基于一个假设性项目授予申请人区域中心认定。3
~al指明申请人获批的地理区域涵盖整个L__J州。2018年3月，审理主任（Chief）签发了NOIT，认定申请人似乎不再继续服务于促进经济增长的目的。在审查申请人对NOIT的答复后，审理主任于12018年终止了区域中心认定。

A. 促进经济增长

在上诉中，申请人主张[已隐去]“ 关联区域中心作为一个集体企业运营，彼此享有共生关系 ”，并敦促我们考虑[已隐去]及其区域中心的活动——具有不同的拟议行业和地理区域——以认定申请人继续服务于促进经济增长的目的。然而，这一立场不受适用法律的支持。具体而言，根据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)，申请人作为指定区域中心，必须提供证据证明其“ 正在继续促进经济增长……在获批地理区域内 ”。虽然申请人提供了与关联企业参与EB-5项目有关的文件，但在我们对本上诉的裁决中，根据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)，我们必须关注申请人的活动，而非

3 为证明区域中心将促进经济增长，申请人可提交假设项目或实际项目的提案。“ 假设项目 ”提案是指未得到全面商业计划支持的提案，与得到详细计划支持的“ 实际项目 ”提案相对。6 USCIS政策手册G.6, https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html；另见USCIS政策备忘录PM-602-0083，《EB-5裁决政策》14 n.2（2013年5月30日），https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。

关于 C-1-R-C- LLC 案

[已隐去]及关联实体的活动，以确定主任的终止是否适当。基于我们将在下文解释的理由，我们认定其适当。

为确定区域中心是否服务于促进经济增长的目的，我们考虑各种因素，包括正面和负面因素，涵盖过去、现在和可能的未来行动。正面因素包括任何就业创造的程度、投资金额和整体经济影响。负面因素包括不作为、管理不善、盗窃或欺诈行为，或影响区域中心的此类行为、由此造成的任何损害，以及对投资者或经济构成的风险。对任何负面因素的评估应考虑区域中心采取的缓解或纠正措施。

关于正面因素，申请人似乎已尝试获取EB-5项目。申请人称其一直在“ 进行尽职调查并就可能的项目进行讨论 ”。申请人提供了若干保密意向书，显示[已隐去]（其与[已隐去]关联）及其他公司，包括[已隐去]和[已隐去]，打算在房地产开发项目中进行合作。文件显示，一些项目将位于德克萨斯州，该州在申请人的获批地理区域之外，而另一些项目将位于美国未指明的地区，上诉书面论证意见称这些地区“ 具有补充[申请人]经济发展努力的重大潜力 ”。申请人未证明其已承诺参与任何这些项目，或这些项目位于其获批地理区域内。

记录显示，申请人可能一直在审查其获批地理区域内的某些项目。申请人声称，l"就位于l I的一栋51层、1.43百万平方英尺的办公大楼，签发了最高达116,500,000美元的EB-5债务融资附条件承诺函。"根据2018年2月16日关于该事项的信函第3页，~未能签署附条件承诺，然而，"[i]f I
于……2018年3月2日或之前提交本函，则承诺将自动失效，无需~采取任何进一步行动。申请人未提交证据表明该附条件承诺的任何一方已签署该信函或确认其参与该项目的文件。

我们同意申请人的观点，即该区域中心并非“ 完全处于休眠状态的企业 ”，没有任何商业活动。相反，证据表明申请人通过L___J一直在寻求潜在的EB-5项目，这是判断其是否继续促进经济增长的一个积极因素。参见《拨款法》第610(a)条。然而，记录并未证明这些行动已带来“ 出口销售增长、区域生产力提高、就业创造以及国内资本投资增加 ”，或已批准地理区域内促进经济增长的其他积极指标。参见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(B)。

值得注意的是，正如审理主任的NOIT（终止意向通知）中所述，申请人提交了2015至2017财政年度的I-924A表《区域中心年度认证》。在这些表格中，申请人承认，自其被指定为区域中心以来的三年中，每一年均未获得任何EB-5资本投资、未创造任何就业、未维持任何已创造的就业，且未与任何可通过EB-5促进就业创造的新商业企业有关联。

资本。在随其最新I-924A表提交的一封信中，申请人表示，L___继续按照其严格准则[为申请人]审查潜在的……投资机会”，但“2017财政年度未通过[该区域中心]进行任何资本投资，目前亦无就业创造活动可报告”。除上述自行报告的信息外，USCIS记录显示，自2015年以来，未提交任何与申请人投资相关的I-526表或I-829表。4

在判断区域中心是否继续促进经济增长时，我们考量全部情况，权衡积极因素与消极因素以得出结论。如上所述，记录显示申请人寻求潜在EB-5项目，这是一个积极指标。然而，记录并未证明申请人的行动已带来其他积极因素，例如出口销售增长、区域生产力提高、就业创造、国内资本投资增加，或促进经济增长的其他积极指标。参见8 C.F.R. § 204.6(m)(6)。另一方面，消极因素包括：自三年多前被指定为区域中心以来，申请人未参与或承诺任何使用EB-5资金创造就业或以其他方式服务于促进经济增长目的的项目。此处的消极指标重于积极指标，因此，我们认定申请人不再继续促进经济增长，依据8 C.F.R. § 204.6(m)(6)不应保留其区域中心指定。

B. 其他关联区域中心

申请人在上诉中表示，USCIS已终止其区域中心指定以及另外10个l I实体的指定。其主张“十一个l !区域中心指定被整体终止，造成l I相当大的声誉损害，并极有可能削弱其筹集EB-5资本和吸引新的EB-5开发合作伙伴的能力。”

我们注意到，终止与Civitas关联的其他区域中心是独立的程序，所依据的事实与本案所呈现的事实不同。每个获批参与该项目的区域中心必须继续满足《拨款法》第610(a)条的要求，并每年或按其他要求向USCIS提供最新信息，以证明其继续促进经济增长。5 8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)。相应地，USCIS依据法定和监管授权负责管理EB-5项目，必须判定被指定的区域中心是否“在已批准地理区域内继续促进经济增长……”。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)。

适用法律要求我们将每个区域中心的指定与其他实体的指定分开考量。因此，l I及关联实体未能表明申请人“在已批准地理区域内继续促进经济增长……”的行为，不足以确立申请人的资格。换言之，申请人必须通过其证据证明其继续参与该项目的资格，而我们必须将审查重点放在申请人自身的行为上，而非l 或关联企业的行为，亦非终止对这些实体所造成的影响。

4 参见上文注2。
5 此外，每个区域中心必须缴纳提交其I-924A表所需的费用。8 C.F.R. § 204.6(m)(6)(i)(C)。

这些实体。如上所述，经考量全部情况及所有因素，我们认定此处的消极指标重于积极指标。因此，我们认定申请人未能表明其在已批准地理区域内服务于促进经济增长的目的。

III. 结论

申请人未提交充分证据证明其继续服务于促进经济增长的目的。据此，我们认定审理主任终止申请人的区域中心指定属适当。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of C-1-R-C-LLC, ID# 4860495 (AAO Oct. 23, 2019)