SEP032025_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：39191459 日期：2025年9月3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》（本法）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国民可获得移民签证，条件是其向一家新商业企业（NCE）投入所需金额的合格资本，该企业将有利于美国经济，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NCE将为合格雇员创造至少10个直接全职岗位。此外，FOD认定NCE的商业计划不符合Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)，因为反复出现的施工延误和资金不足影响了商业计划的可信度。本事项现依据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进行重新审查（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

外国国民如向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有利于美国经济，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，为证明创造就业，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)，并增加了重要的新诚信条款。见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5) (2022)。由于申请人在RIA颁布之前提交了申请，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、I-9表格或类似文件的复印件组成的文件，涉及十（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

预期创造就业必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)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“ 应解释业务的用工需求，并包含雇用时间表以及所有岗位的职位描述 ”。该决定明确，要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，使[美国公民及移民服务局（USCIS）]能够就创造就业潜力得出合理推断 ”。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。“ 然而，仅凭结论性主张不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的推测更为可靠。 ”Id. 该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

二、分析

申请人主张其向~---~-----~LLC（即新商业企业）投资了1500003美元，该新商业企业计划在佛罗里达州附近建造一个混合用途房地产开发项目。该新商业企业最初与一个区域中心（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于2015年9月获批。4 然而，申请人是通过合并的独立申请投资该新商业企业的一小群移民投资者之一。

A. 创造就业

如上所述，为满足8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)下的创造就业要求，独立投资者必须要么提交证据证明已创造至少10个合格岗位，要么提交一份全面商业计划显示需要10个合格岗位。申请人最初主张NCE将创造超过4600个直接岗位，援引日期为2020年6月1日的经济影响分析，但同时主张由于NCE将直接雇用项目上的所有建筑工人，创造的岗位总数将超过10,000个。该经济影响分析称，通过建筑项目计划的七个阶段，将创造超过19,000个直接和间接岗位。如报告所述，这些创造就业数字源自RIMS II方法，其主张该方法符合8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)所称的“ 合理方法 ”。然而，由

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年创造就业期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS政策手册G.2(O)(5)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
3 申请人表示NCE位于目标就业区，因此所需合格资本金额从1,000,000美元调整为500,000美元。8 C.F.R. 204.6(±)(2
4 该区域中心于2025年1月被终止。

合理方法支持的间接岗位创造仅在投资与获批区域中心相关联时才被考虑。在此，申请人在I-526表格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中使用RIMS II方法计算的岗位来满足创造就业要求。

在其拒绝意向通知（NOID）中，FOD提醒申请人，作为独立投资者，他须提供证据证明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限内需要这些雇员。FOD还指出，申请人未提交证据证明建筑项目按其商业计划所述时间表推进，且USCIS官员于2023年6月对施工现场的走访确认缺乏施工进展。此外，FOD提供了公开信息通知，即为项目融资发行的债券已违约，且项目财产面临止赎程序。基于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指出NCE的商业计划不可信，因此不符合Matter of Ho，故不支持创造就业要求。

申请人对FOD NOID的回应最初主张，由于NCE已在项目的施工、工程和建筑成本上花费超过4500万美元，其可适用RIMS II乘数显示已创造730个岗位。然而，如上所述，使用合理方法计算创造就业仅在移民投资者与区域中心相关联时才被允许，而本案并非如此。

申请人随后称NCE“可能直接雇用所有建筑岗位”，并在后一句中补充“建筑岗位将由NCE直接支付”。NOID回应提及了项目建设中建筑物_____的两份协议~enl_____I
而L_J在记录中的其他文件中作为项目财产所有者出现，包括建筑许可和法院文件，但没有证据显示NCE与该公司之间存在任何关系。因此，NCE或全资子公司并非这些合同的当事方并不明显。
此外，即使我们假定I_____I是NCE的全资子公司，这些文件显示承包商_____I将完成这些建筑物的施工，而非NCE或_____，记录中不包含证据表明已完成的任何施工工作I_____I和~项目是由NCE的雇员完成的。5 此外，申请人并未主张L___J是NCE的全资子公司，以致其在项目上雇用建筑工人可被视为NCE的合格雇用。

在上诉中，申请人重复了关于创造就业的相同主张， largely copying his NOID response and a previous statement from the NCE。他继续援引经济影响分析中的RIMS II直接和间接岗位数字，以及与I_____I的合同。该

5“雇员指为新商业企业提供服务或劳动并从新商业企业直接获得工资或其他报酬的个人。”8 C.F.R. § 204.6(e)。我们注意到，~------~之间协议的§ 8.7.1条规定，I_____I应提供其及其分包商在项目上雇用人员数量的周报。

申请人还重新提交了其对区域中心提交的I-956F申请的另一份NOID（补正意向通知）的部分答复，该答复与本独立EB-5移民投资者申请无关。申请人未直接回应FOD（实地考察办公室）关于NCE（新商业企业）雇用建筑工人的认定，且申请人从未援引记录中符合8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)关于直接、永久雇用至少10名工人要求的证据。因此，我们同意FOD的结论，即申请人未满足该要求。

B. 全面的商业计划

综合考虑全部记录，我们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NCE将如商业计划所预测的那样在两年内可能创造至少10个就业岗位。

如上所述，NCE的商业计划依赖于使用RIMS II方法学的经济分析报告来预测就业创造数字，其中包括直接和间接就业的不加区分的组合。虽然当投资者与区域中心相关联时此种组合是允许的，但对于独立申请则并非如此。因此，商业计划对就业创造的预测不可信。

此外，记录中的证据未能证实建设时间表，这进而未能证明该项目将可能在规定的两年期限内为申请人创造至少10个永久、直接、合格就业岗位。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]导致为合格雇员创造至少十个全职岗位 ”）。正如FOD在其决定中指出的，“ 自原始商业计划提交给USCIS以来的十年间，该项目进展甚微。 ”第一份经济影响分析（日期为2014年10月）预测项目一期将在30个月内完成，即2017年4月，项目三期将在72个月内完成，即2020年10月。六年后，商业计划将这些时间表分别推迟至2022年10月和2023年10月。然而，在回应NOID时，申请人提交了区域中心制作的营销材料，其中表明其“ 希望于2023年底开始垂直施工 ”。而正如FOD决定中所述，申请人的NOID答复将一期的完成日期推迟至2026年秋季，比最初预测晚了9年以上。

在上诉中，申请人主张FOD的决定“ 曲解了所提交证据的整体 ”，并称一次不当进行的现场考察未能反映该项目已取得的进展程度。其随后全文引用了NCE日期为2024年6月3日的信函，该信函系为回应NOID而提交。该信函称“ 项目并未严重落后于进度 ”，且“ 正处于垂直施工的边缘 ”。我们注意到，该陈述是在商业计划表明项目场地部分区域“ 已准备好进行垂直施工 ”近四年之后作出的。NCE的信函还称其“ 预计在一期垂直施工的批准和许可将在60天内或更短时间内获得 ”。但约10个月后在上诉中并未提交关于许可批准或垂直施工的进一步证据，反映出建设延误的持续。

我们认可该项目于2022年完成的基础设施和地基建设的证据，但记录显示此后期间无进一步施工，且自那时起许可批准方面无明显进展。此外，正如FOD在其决定中所述，NCE存在~重大资金问题。FOD在其决定中指出，由L___J拥有的项目物业截至决定作出之日正处于止赎程序中。在上诉中，申请人依赖于NCE为回应NOID而提交的2024年6月3日信函。该信函陈述如下：

按目前情况看，我们相信，一旦[已隐去]签发建筑许可，我们获得建筑贷款后就能很快解决该土地问题。请注意，当前贷款为297百万美元，足以偿付[已隐去]并为当前建设提供融资。

然而，如上所述，尽管预期在2024年6月后60天内获得批准，但并无证据表明所提及贷款似乎所依赖的建筑许可已获签发。此外，申请人未说明所提及的诉讼是否已和解，也未提供止赎程序的任何状态。因此，申请人未能解决FOD所指出的重大资金问题。

项目进展中的某些延误可能不会影响商业计划的可信度。但在本案中，垂直施工的开工时间不断被推迟，且有关项目物业止赎程序和重大资金问题的证据并不表明开发商将可能拥有推进项目所需的资金。这些事实不支持认定申请人已提交了包含可信的预计完成日期的可信商业计划。尽管申请人继续主张该项目拥有必要资金且建设将推进，但这并未得到记录中书面证据的支持。简言之，申请人未能可信地证明该项目是否或何时可能完成，或该项目是否可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

C. 所需金额资本的投资

此外，虽然并非FOD决定的依据，但我们注意到申请人未证明其已向NCE投资或正在积极投资过程中至少500,000美元。该法规规定，EB-5申请“必须附有证据证明该外国人已投资或正在积极投资过程中，将合法获得的资本投资于美国的新商业企业，该企业将为不少于10名合格雇员创造全职岗位。”8 C.F.R. § 204.6(j)(2019)。

在此，FOD在其NOID中陈述，NCE的一封信函和一份载有申请人姓名的NCE成员证书足以表明其已向NCE投资150,000美元，但未表明剩余350,000美元已被NCE收到。我们注意到，为支持其对NCE的投资，申请人提交了其表亲的声明，表明其分别向其兄弟和申请人各借出545,000美元，用于他们的EB-5移民投资者申请。该声明还表明其表亲已向NCE汇出300,000美元，分别为其兄弟和申请人各150,000美元。为支持该信函，申请人提交了其表亲的! !2021年6月和7月的对账单，显示三笔电汇

合计300,000美元，附注为~----------~'。记录中还包括一份由申请人签署的期票，其中其承诺向其表亲支付500,000美元。

然而，上述证据不足以证明申请人已向NCE投资或正在积极投资过程中投入所需金额的资金。8 C.F.R. § 204.6(i)(2)(iv)法规将“ 证明资金已转移或承诺转移至新商业企业以换取股份的证据 ”列为投资者承诺投入所需资金的可能证据之一。虽然记录中包括申请人的成员证书，表明其拥有NCE的1667股股份，但这并未附有足以显示资金从申请人转移至NCE的证据。我们注意到，申请人表亲银行账户的对账单显示资金被转移至区域中心，而非NCE。此外，记录中不包括显示区域中心、或更重要的是NCE收到这些资金的银行账户对账单。

针对FOD在NOID中关于剩余350,000美元未显示已投资的陈述，申请人最初声称他已“ 缴付210,000美元 ”，但未指明收款人，然而在数段之后表示他已“ 向区域中心缴付300,000美元 ”（着重号为原文所加）。尚不清楚这些陈述是否指申请人表亲此前的转账，但该回复未包含申请人或其代表向区域中心或NCE转账额外资金的证据。关于申请人投资的全部证据对申请人声称已投资的金额以及这些资金是已发送至NCE还是由与申请人无关联的I._____持有，呈现出不一致的情况。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.；另见 Matter of O-M-0-, 28 I&N Dec. 191, 197 (BIA 2021)（“ 通过提交伪造证据，上诉人损害了其整个主张的完整性 ”）（已清理）。6

申请人在其NOID回复中主张，并在上诉中重复主张，要求证明其已投资全部500,000美元为时过早，因为证据足以表明他正在积极进行所需资金的投资过程。然而，鉴于上述不一致和缺陷，证据不足以证明申请人已经投资或正在积极进行向NCE投资任何资金的过程。因此，他未能证明其已满足8 C.F.R. § 204.6(i)的要求。

6 随其上诉，申请人提交了一份电汇通知副本，显示其表亲于2025年4月14日向 I I汇出225.000美元，并附有标明申请人的备注。我们注意到，该证据显示这些资金是在申请人提交申请之后转移的，未显示资金被转移至NCE，也未证明申请人已向NCE投资全部500000美元。我们进一步注意到，FOD在该笔转账发生前数月已终止该区域中心。因此，该证据不足以满足8 C.F.R. § 204.6(j)的要求，也不足以解决上述不一致之处。

D. 遵从

一般而言，USCIS不会重新审查EB-5流程中较早作出的裁定，且此类较早裁定将被推定已获适当裁决。参见 generally 6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), www.uscis.gov/policy-manual。反之，USCIS在后续程序中不会遵从先前有利的决定，例如，作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、存在欺诈或故意虚假陈述的证据，或先前有利决定被认定在法律上存在缺陷。如果变化具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变化具有重大性。参见 Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。

申请人在上诉中指出，USCIS过去曾批准与该项目和NCE相关的投资人申请，并主张其申请应获得遵从，因为项目未发生重大变化。然而，USCIS记录显示，此前为该NCE批准的I-526申请与I I相关。如上所述，与区域中心相关的移民投资人申请不同，提交独立申请的申请人必须证明已创造或将要在两年内创造至少10个直接就业岗位。虽然同样的证据在那些案件中可能足以证明每名区域中心投资人创造了10个间接就业岗位，特别是对于在上述施工延误之前提交的申请，但在此处，该证据不足以证明所需的直接就业创造。因此，我们不会遵从涉及与该区域中心相关申请的先前决定。

III. 结论

申请人未能证明NCE在其提交申请时已雇用10名合格员工。他也未提交可信、全面的商业计划，证明鉴于NCE的性质和预计规模，其将在规定期限内雇用不少于10名直接、永久、合格员工。除同意FOD基于这些理由的结论外，我们进一步认定，申请人未能证明其已投资或正在积极进行所需金额资金的投资过程，因为他未提交充分证据证明其已将所需资金置于风险之中。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表《出庭通知》而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民利益。