SEP052025_02B7203 · 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

案卷编号：39892827 日期：2025年9月5日

对实地运营局（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 此项基于就业的第五优先（EB-5）分类使移民签证可供那些在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、该企业将惠及美国经济并为合格员工创造至少10个全职岗位的个人获得。外国人可以投资于与USCIS（美国公民及移民服务局）指定区域中心相关联的项目。参见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》第610条，经Pub. L. No. 114-113（2015）第575条修订。

FOD拒绝了该申请，认定记录未能证明NCE将为每一名寻求EB-5分类的外国人创造至少10个合格员工的全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。在拒绝决定中，FOD拒绝遵从其在先前提交的、与本NCE相关的表格 I-526（外国企业家移民申请）中作出的关于创造就业的先前有利裁定。FOD解释称，当作出有利裁定所依据的基础事实发生重大变化时，USCIS不遵从先前的有利裁定。FOD进一步指出，没有充分证据证明该项目将按提议推进，因此申请人未履行其举证责任。

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。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，并主张其已证明所寻求福利的资格。申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

1 2022年3月15日，《EB-5改革与诚信法》签署成为法律，修订了一般资格要求，对该法第203(b)(5)条中的区域中心计划进行了实质性改革和编纂，并增加了重要的新诚信条款。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022）。由于申请人于2019年11月提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁定。

一、法律

外国人如在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。NCE可以是由“ 一家控股公司及其全资子公司组成的实体，前提是每一该等子公司均从事为持续经营合法业务而设立的营利性活动 ”。8 C.F.R. § 204.6(e)（对“ 商业企业 ”的定义）。投资者可以直接向NCE投资所需资金，也可以通过区域中心投资。2 投资者必须证明其投资将惠及美国经济并为合格员工创造至少10个全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。设立NCE可作为多名外国国民投资者提出EB-5分类申请的基础，前提是每名投资者的投资均创造至少10个合格员工的全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

此外，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 [就业资格验证] 或十（10）名合格员工的其他类似文件的复印件组成的文件材料，前提是该等员工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）名合格员工的需求，包括大致日期，以及该等员工将于何时受雇。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, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)解释称，“ 法规所设想的综合商业计划应至少包含对业务、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，并包含招聘时间表以及所有岗位的职位描述 ”。Matter of Ho明确规定，要成为“ 综合的 ”，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断 ”。Id.“ 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.

此外，Matter of Izummi明确规定，“ 申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使明显存在缺陷的申请符合[USCIS]要求 ”，且USCIS“ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”。Id., 22 I&N Dec. 169, 175-76 (BIA 1998)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（规定“ 申请人必须在提交福利申请时证明其有资格获得所请求的福利，并且必须在整个裁定过程中持续符合资格 ”）。

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 ”。8 C.F.R. § 204.6(e)。
3 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。参见6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在Kungys v. United States案中，美国最高法院将事实界定为重大的，“ 如果它具有影响或能够影响其所针对的决策机构决定的自然倾向 ”。Id., 485 U.S. 759, 770 (1988)（内部引号省略）。USCIS政策解释称，“ 按照已提交的商业计划和其他支持文件发生的变化通常不会被视为重大变化 ”。参见6 USCIS Policy Manual G.3(C)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。USCIS政策手册进一步解释：“ 一般而言，如果在裁定之时，投资者依据的是在其提交移民申请时尚不存在的、重大不同的系列事实主张资格，则投资者必须提交新的移民申请。 ”Id. 4

二、分析

申请人声称已向I ~P投资$500,0005，该实体为与区域中心I ~相关联的NCE。该NCE拟汇集来自98名移民投资者的$49 million。根据私人备忘录，该NCE拟将全部金额贷给I placement LLC，即JCE。JCE拟使用该资金在位于I Indiana的一处I !房产原址上创建一个多用途房地产开发项目。

FOD拒绝了该申请，认定申请人未证明所要求的创造就业要求。FOD认定2013年商业计划不综合、不可信且不符合Matter of Ho，原因是项目持续延误、围绕部分房产的持续征收诉讼6以及缺乏资金。由于创造就业估算依赖于商业计划的输入，且FOD认定商业计划缺乏可信度，FOD因此认定申请人未证明创造就业估算依赖于合理的经济方法。

在上诉中，申请人主张项目已取得实质性进展，项目四个计划组成部分中的三个已完成。申请人进一步主张，项目剩余组成部分（一栋公寓综合体）因COVID-19疫情和持续诉讼而延误，且这些问题属于“ 情有可原的情况 ”。该

4 如 Doe v. USCIS, 410 F. Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019) 一案所述：
已获批准的 I-526 申请以该申请被适当提交之日作为优先日。8 C.F.R. § 204.6(d)。如果申请在提交时无须满足 EB-5 要求且可以随意变更，那么申请人就可以提交不完整的申请，以便在获取签证时获得更有利的优先位置。允许事后对不完整的申请进行变更，对那些等到适当时机、在其已具备证明所有 EB-5 要求所需证据时才提交表格的申请人而言是不公平的。
同上；另见 Wang v. USCIS, 375 F. Supp. 3d 22, 36-40 (D.D.C. 2019)。
5 申请人表示，NCE 位于目标就业区，所需合格资本金额从 $1,000,000 下调至 $500,000。见 8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2019)。
6 在上诉中，申请人主张，涉及项目拟建所在地块的土地征收诉讼已接近和解。根据公共查阅法院电子记录（PACER）电子数据库，法院于2025年8月15日裁定不带偏见地驳回该诉讼。见《不带偏见驳回令》' ----------' 025)，可在 PACER 查阅（最后查阅日期：2025年9月5日）。._____。

申请人还反对 FOD 关于该项目缺乏足够资金的结论，并声称所提交的证据已证明资金已落实。申请人在上诉中重新提交了记录中已有的大部分证据，以及有关土地征收诉讼的额外新证据、一封日期为2025年7月的来自[已隐去]经理的信函、一份日期为2025年7月1日的商业计划更新，以及一份日期为2025年7月的新的经济分析报告。

经重新审查（de novo），我们认定申请人未提供一份全面、可信且符合 Matter of Ho 要求的商业计划。同上，第213页。因此，我们同意 FOD 的意见，即证据不足以证明 NCE 或 JCE 将如商业计划或经济影响报告所预测的那样，在两年内为每名寻求 EB-5 分类的投资者创造至少10个全职合格雇员岗位。

申请人对最初为支持其申请而提交的2013年原始商业计划作出了重大变更。正如 FOD 所指出的，2013年原始商业计划预计项目的所有方面将于2018年完成。申请人并不否认项目未按2013年原始商业计划推进。相反，他援引土地征收诉讼和 COVID-19 疫情来为项目的延误和变更辩解。然而，申请人未就项目为何未按原计划于2018年完成提供合理解释。COVID-19 疫情始于2018年之后，且申请人的证据显示，土地征收问题始于2021年9月，当时[已隐去]通过了[已隐去]“一项表达关切并请求协助保护位于前[已隐去]的重要历史建筑的决议”。因此，尽管 COVID-19 疫情可以为2020年开始的施工延误提供合理解释，且该诉讼可以解释项目剩余部分自2021年开始的施工延误，但申请人未就项目相对于2013年原始商业计划所作的重大变更——包括施工时间表和完工的延误——提供合理解释。

在上诉中，申请人主张，我们应当考虑到项目四分之三（呼叫中心/数据中心、物流和办公楼）已完成并投入运营，项目剩余部分（多户阁楼公寓）也将完成，因此2025年7月的商业计划是全面、可信且符合 Matter of Ho 要求的。然而，没有足够证据证明项目剩余部分的成本。初始商业计划声称项目将耗资 $76 million，其中 $49 million 来自 NCE，$27 million 来自税收抵免和开发商股权。后来的提交材料，包括更新的2025年商业计划和2025年7月项目经理的信函，均未修改项目的成本或融资。然而，NCE 似乎仅筹集了 $34 million 的 EB-5 投资资金。任何修订后的经济影响报告或其他项目文件均未提及 EB-5 投资资金中这 $15 million 的缺口，也未说明 JCE 打算如何弥补。此外，申请人主张土地征收诉讼部分涉及税收增量融资（TIF），且 TIF 将用于为项目提供资金。然而，在现阶段，由于该诉讼最近已根据双方和解被驳回，没有关于该部分融资的证据。因此，尽管项目的一部分已完成，但缺乏更新的成本预测和已确定的项目剩余阶段资金来源，削弱了商业计划的可信度，进而削弱了相关的就业创造估算。因此，尽管项目的一部分已完成，但缺乏更新的成本预测和已确定的项目剩余阶段资金来源，

削弱了商业计划的可信度，进而削弱了相关的就业创造估算。

申请人在上诉中主张（与其对 NOID 的答复中所主张的一样），基于两份投资意向书——一份来自[已隐去]，日期为2020年9月22日，另一份来自[已隐去]，日期为2024年2月4日——证据足以证明必要资金已落实。然而，我们同意 FOD 的意见，即这些信函不足以证明。两份意向书均不具约束力，且未表明实际的投资承诺。[已隐去]信函包含获得资金必须满足的若干条件，且该协议在“ 2020年10月15日营业结束 ”前有效。然而，未提供任何证据表明获得资金的条件已满足。此外，[已隐去]信函仅提供 $7 million 的资金，而[已隐去]信函未明确说明所提供的资金金额，因为公寓楼翻新的融资与建造一座140间客房的 Aloft 酒店的融资合并在一起，而该酒店不属于 JCE 的项目。[已隐去]信函还声明，投资要约不具约束力，仅是谈判协议的基础，且在“ 2024年12月30日营业结束 ”前有效。此外，我们注意到，通过这些信函提供的资金金额似乎不等于完成项目所需的资金缺口，且没有证据表明这些要约仍然有效。这些不具约束力的意向书不足以证明项目有可能获得必要资金，且鉴于未提供更新的成本以评估需要何种资本投资，商业计划的经济方法（就业创造预测所依据的方法）不合理。见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 第213页（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断 ”）。

我们认可申请人在上诉中关于项目大部分已完成、剩余待完成阶段——公寓综合体——仅占整个项目一小部分的主张。我们也认识到，时间表和资金方面的一些变化可能不会影响商业计划的整体可信度，且本案记录确实显示部分工作已完成。然而，在本案中，为解决诉讼而达成的和解协议条款存在不确定性、缺乏证明开发商将获得完成项目所需资金的文档、以及缺乏证明迄今所主张的就业创造的佐证文档，综合来看，不支持认定申请人已提交一份包含成本信息、可信完工日期或就业创造预测的可信商业计划。因此，申请人未证明项目可能何时完成，或项目可能在两年内为每名投资者创造至少10个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. 第213页。

最后，作为另一项独立的不合格理由，我们还注意到，尽管审理主任在决定中未予讨论，但记录并未证明申请人在提交申请时已投资或正在积极投资所需金额的资本，此为8 C.F.R. § 204.6(i)所要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人证明其在提交申请时符合所请求福利的资格）。8 C.F.R. § 204.6(i)(2)规定，申请“ 必须附有证据证明申请人已将所需金额的资本置于风险之中 ”，且申请人必须证明所需金额资本的“ 实际承诺 ”。当新商业企业位于目标就业区时，如本案情形，所需合格资本金额

向下调整；在提交申请人申请时，调整后金额为500,000美元。8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2019)。

在2019年11月提交的初始申请中，申请人声称已向新商业企业投资50,000美元，并提交了确认新商业企业收到50,000美元的证据。在I-526表格第6页，申请人亦确认其仅向新商业企业投资了50,000美元。针对NOID，申请人提交了证据，意图表明剩余450,000美元将转入新商业企业。申请人从一名个人处获得550,000美元的无担保贷款以支付剩余款项。然而，由于申请人声称在提交申请时仅向新商业企业投资了50,000美元，且其未提供任何证据证明其正在“积极进行”投资剩余投资金额的过程，其未满足8 C.F.R. § 204.6(i)(2)项下的举证责任。即使申请人意图稍后完成其投资，该法规规定“仅有投资意图的证据，或并无当前承诺的预期投资安排的证据，不足以证明申请人正在积极进行投资过程。”8 C.F.R. § 204.6(i)(2)。记录必须证明在提交申请时对所需金额资本的实际承诺，而本案记录并未如此证明。此外，随后对所需金额资本的承诺并不能克服这一缺陷。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76（指出“申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合[USCIS]要求”，且USCIS“不能考虑仅在提交申请之后才产生的事实”）。因此，申请人未证明其已投资或正在积极投资所需金额的资本。8 C.F.R. § 204.6(j)。

基于上述理由，申请人未提交全面或可信的商业计划，以表明由于新商业企业、创造就业实体或项目的性质和预计规模，所投资本将在未来两年内为每位寻求EB-5分类的投资者创造不少于10个合格雇员的就业机会。参见8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

III. 结论

申请人未证明其符合移民投资者分类的资格，申请仍被拒绝。

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，或另有不可入境或可驱逐情形者，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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。