SEP052025_03B7203 · 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：39250756 日期：2025年9月5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 该第五优先类别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人，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。

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个直接全职职位。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)，因为反复的施工延误和缺乏足够资金影响了商业计划的可信度。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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)。本办公室对此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。

I. 法律

外国人如在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。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个全职职位。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)。由于申请人是在RIA颁布之前提交申请的，因此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T-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，在今后两年内将产生不少于十（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“ 应解释企业的用工需求，并包含雇用时间表以及所有职位的职位描述 ”。该决定明确，要成为“ 全面 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以允许[美国公民及移民服务局（USCIS）]就创造就业潜力得出合理推断。 ”Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[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.

II. 分析

申请人主张其向 NCE——LC 投资了 $500,0003，该 NCE 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 NCE 最初与一家区域中心，_____，LLC（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于 2015 年 9 月获批。4 然而，申请人是通过合并的独立申请向该 NCE 投资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个合格职位，要么提交显示需要10个合格职位的全面商业计划。申请人最初主张NCE将创造超过4600个直接职位，引用日期为2020年6月1日的经济影响分析，但也主张由于NCE将直接雇用项目上的所有建筑工人，创造的职位总数将超过10,000个。该经济影响分析称，通过建筑项目的七个计划阶段，将创造超过19,000个直接和间接职位。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)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在申请裁决后六个月开始。6 USCIS政策手册G.2(D)(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(f)(2)。
4 该区域中心已于2025年1月终止。

合理方法支持的间接职位的创造，仅在投资与获批区域中心相关联时才被考虑。见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。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中使用RIMS II方法计算的职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已在规定期限内雇用至少10名合格雇员，或提供显示需要这些雇员的全面商业计划。FOD还指出，申请人未提交证据证明建筑项目正按其商业计划所述时间表推进，且USCIS官员于2023年6月对施工现场的访问确认缺乏施工进展。此外，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，且存在针对项目财产的止赎程序。基于施工延误、财产和债券违约以及NOID中详述的其他项目融资问题，FOD认定NCE的商业计划不可信。FOD认定该商业计划不符合Matter of Ho，因此不支持创造就业要求。

申请人对FOD的NOID的回应引用了2020年经济影响分析，该分析使用RIMS II乘数来证明项目将满足创造就业要求。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，而此处并非如此。

NOID回应还称NCE“ 将直接雇用所有建筑职位 ”，并补充说“ 建筑职位的工资将由[NCE]直接支付 ”。NOID回应提及了项目AB栋和C-J栋建设的两份协议，协议双方为I I和 虽然
==--=--~--~-,--ap_p_e-ar_s_i_n_o_t_h-er~ I I
记录中的文件显示其为项目财产所有者，包括建筑许可和法院文件，但没有证据表明NCE与 之间存在任何关系。因此，无法看出NCE或NCE的全资子公司是这些合同的当事方，作为建筑职位的直接雇主。此外，NOID回应称'----------'将创造至少10,681.58个全职直接职位，因为建筑职位以及零售租赁和房地产职位将由~ I直接雇用。

此外，即使我们假设J 是NCE的全资子公司——我们并不这样认定——这些文件表明承包商~~--_. 是完成这些建筑的建设，而非NCE或L___J，且记录中不包含证据表明项目上已完成的任何建筑工作是由NCE的雇员完成的。5 此外，申请人并未主张I I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的合格雇佣。

5“ 雇员 ”指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。8 C.F.R. § 204.6(e)。我们注意到，[已隐去]之间协议的§ 8.7.1规定，[已隐去]应每周报告其及其分包商在项目上雇用的人数。

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直接和间接就业数字，以及与[已隐去]的合同。他没有直接回应FOD关于NCE雇用建筑工人的裁定，且申请人从未提及记录中符合8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)关于至少10名工人的直接、永久就业要求的证据。因此，我们同意FOD的结论，即申请人未满足创造就业要求。

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。See 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B); Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，他未能证明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方法预测就业创造数字的经济分析报告，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这种组合是允许的，但对于独立申请则并非如此。6 因此，商业计划对就业创造的预测不可信。

此外，记录中的证据不能证实建设时间表，这反过来又不能证明该项目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。See 8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B); see also 8 C.F.R. § 204.6(g)（规定对于EB-5投资，“ 每项个人投资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，项目进展甚微。 ”第一份经济影响分析日期为2014年10月，预测项目第一阶段在30个月内完成，即2017年4月，项目第三阶段在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，申请人提交了一份日期为2024年9月3日的项目分析，称[已隐去]……目前正在开发其第一阶段[已隐去]。正如FOD决定所述，申请人的NOID回应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。

在上诉中，申请人主张FOD的决定“ 曲解了所提交证据的整体 ”，且一次不当进行的现场访问未能传达项目已取得的进展程度。他随后引用了NCE日期为2025年3月21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“ 正处于垂直建设的边缘 ”。我们注意到，该声明是在商业计划表明项目场地部分“ 已准备好进行垂直建设 ”四年多之后作出的。NCE的信函还包含不一致之处，称“ 公司正在办理Pace

6 See 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。

贷款和建设贷款，预计在2024年建筑许可颁发后完成交割”，以及“ [许]可预计于2025年中期开始”。上诉中未提交进一步证据表明许可获批或垂直建设，反映出建设延误的持续。

我们认可该项目已于2022年完成的基础设施和基础建设证据，但记录显示此后期间没有进一步施工，且自那时起许可审批没有明显进展。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，申请人依据NCE的NOID回复信，该信内容如下：

目前情况如此，我们相信我们能够很快解决[已隐去]和[已隐去]诉讼，一旦我们获得建设贷款，[已隐去]问题使该建筑需要[已隐去]。请注意，当前贷款为297百万美元，足以支付[已隐去]并为当前建设提供融资。

NOID答复中包含止赎程序中的一项18.2百万美元判决，并规定如含利息的总额未获支付，该财产将于2025年5月12日公开出售。然而，如上所述，尽管预期“ 在2025年初”获得批准，但没有证据表明所提及贷款显然依赖的建筑许可已经签发。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影响商业计划的可信度。但在本案中，垂直建设开工时间不断被推迟，且关于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拥有推进项目所需的资金。这些事实不能证明申请人提交了可信的商业计划，其中包括可信的预计完成日期。尽管申请人继续主张项目拥有必要资金且建设将继续进行，但该主张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项目是否或何时完成，或该项目更有可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。See 8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

C. 所需资本金额的投资

此外，虽然这不是FOD决定的依据，但我们注意到申请人未证明其已投资或正在积极投资至少500,000美元于NCE。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合法获得的资本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(i) (2019)。

在此，FOD在其NOID中称，NCE的一封信函和载有申请人姓名的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美元已由NCE收到。我们注意到，为支持

其对NCE的投资，申请人提交了其兄弟的声明，表明其分别向其表亲和申请人各贷款545,000美元，用于他们的移民投资者申请。该声明还表明其兄弟已向NCE汇出300,000美元，分别为其表亲和申请人各150,000美元。为支持该信函，申请人提交了其兄弟的[已隐去]对账单，显示2021年三笔电汇合计300,000美元，附注[已隐去]：2021年7月2日95,000美元；2021年7月12日195,000美元；2021年7月29日10,000美元。在回应NOID时，申请人包含了一份日期为2025年3月27日的额外电汇收据，金额200,000美元，由申请人的兄弟以申请人名义汇至区域中心，以及区域中心的确认函，说明截至2025年3月27日已收到全部500,000美元。

然而，上述证据不足以证明申请人已投资或正在积极投资所需金额的资金于NCE。8 C.F.R. § 204.6(j)(2)(iv)的法规列出了投资者承诺所需资金的可能证据，包括“ 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 ”。虽然记录包含申请人的成员证书，表明其在NCE拥有1667股股份，但这并未附有足够证据显示资金从申请人转移至NCE。我们注意到，银行文件显示资金转移至区域中心，而非NCE。此外，记录不包含显示区域中心，或更重要的是NCE，收到这些资金的银行账户对账单。

关于申请人投资的全部证据呈现出不一致的情况，既涉及申请人声称已投资的金额，也涉及这些资金是汇给了新商业企业（NCE），还是由与申请人无关的[已隐去]持有。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的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）。7 因此，其未能证明其符合 8 C.F.R. § 204.6(j) 的要求。

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断。参见 generally 6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), www.uscis.gov/policy-manual。反之，在后续程序中，若例如作出有利裁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，或先前有利裁定被认定在法律上存在缺陷，USCIS 不会遵从先前的有利裁定。一项变化

7 我们注意到，FOD 在 2025 年 3 月 27 日向区域中心转账 200,000 美元之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。

若该变化具有影响决定的自然倾向，或可预见地能够影响决定，则该变化具有重要性。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，该 NCE 先前获批的 I-526 申请与[已隐去]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至少 10 个直接就业岗位已经创造或将在两年内创造。尽管在那些案件中，同样的证据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，尤其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要求的直接就业创造。因此，我们不会遵从涉及与该区域中心相关申请的先前裁定。

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。其也未提交全面的商业计划，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、合格的员工。除同意 FOD 基于上述理由的结论外，我们进一步认定，申请人未能证明其已投资或正在积极投资所需金额的资金，因为其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：本裁定构成此事的最终决定。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）而面临根据该法第 240 条启动驱逐程序。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。