SEP082025_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：40080856 日期：2025年9月8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）分类使移民签证可提供给以下个人：其在新商业企业（NCE）中投资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个全职职位。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个合格雇员的全职职位。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，当作出有利决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，没有足够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提交本办公室进行上诉审理。在上诉中，申请人主张其已证明符合所寻求之利益的资格。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。Matter of Christa'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，大幅改革并将区域中心计划编纂于该法第203(b)(5)条，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2021年6月提交其申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

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成立的营利性活动”。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“商业企业”）。投资者可以直接向NCE投资所需资金，或通过区域中心投资。2 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(i)(4)。设立NCE可作为不止一名外国国民投资者提出EB-5分类申请的依据，前提是每一投资者的投资均导致为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

此外，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的规定要求，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] 或其他类似文件的复印件组成的文件，涉及十（10）名合格雇员，前提是该等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，以及该等雇员将于何时受雇。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, 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“应解释业务的员工配置要求，并包含招聘时间表以及所有职位的职位描述。”Matter of Ho明确，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论。”Id.“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.

此外，Matter of Izummi明确，“申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显有缺陷的申请符合[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“申请人必须在提交利益请求时证明其符合所请求利益的资格，并必须持续符合资格直至裁决”）。在Kungys v. United States案中，美国最高法院将事实定义为重大的，“如果它具有影响或被能够影响其所提交之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。”参见一般性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，如果在裁决时，投资者依据的是在提交移民申请时尚不存在的重大不同事实组合主张资格，则投资者必须提交新的移民申请。”Id. 4

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)所述的两年创造就业期自申请裁决后六个月起算。参见一般性6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

利益请求，并必须持续符合资格直至裁决”）。在Kungys v. United States案中，美国最高法院将事实定义为重大的，“如果它具有影响或被能够影响其所提交之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。”参见一般性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，如果在裁决时，投资者依据的是在提交移民申请时尚不存在的重大不同事实组合主张资格，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 I LP投资$500,0005，该实体为与区域中心I I相关联的NCE。该NCE拟从98名移民投资者处汇集$49 million，NCE打算将该资金借给I II ILLC，即JCE。JCE打算利用该资金在位于I I印第安纳州的一处原I I房产地块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、围绕部分房产的未决征收诉讼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“进展良好，且创造的就业超过每名投资者至少10名雇员的最低要求”，并主张FOD错误地认定商业计划和更新的经济方法不可信。申请人进一步主张他们将

4 如 Doe v. USCIS, 410 F. Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019) 中所述：
获批准的 I-526 申请被赋予的优先日期为申请被适当提交之日。8 C.F.R.
§ 204.6(d)。如果申请在提交时不必满足 EB-5 要求且可以随意更改，那么申请人就可以提交不完整的申请，以便在获得签证方面取得更好的优先位置。允许事后更改不完整的申请，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。
Id.；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，且所需合格资本金额从 $1,000,000 下调至 $500,000。见 8 C.F.R. § 204.6(t)(2) (2021)。
6 在上诉中，申请人主张，涉及项目拟建土地上的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 日下令不带偏见地驳回该诉讼。见 Order of Dismissal Without Prejudice
~-------~ 2025),~---~可在 PACER 查阅（最后查阅于 2025 年 9 月 5 日）。

在提交上诉后 30 天内提供书面论证意见和补充证据，但是，记录中没有书面论证意见或补充信息。

经重新审查，我们认定申请人未提供全面、可信且符合 Matter of Ho 的商业计划。Id. at 213。因此，我们同意 FOD 的意见，即证据不足以证明 NCE 或 JCE 将可能按照商业计划或经济影响报告中的预测，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照 2013 年原始商业计划推进。相反，他援引征收诉讼和 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，征收问题始于 2021 年 9 月，当时 I I
镇议会通过了“ 一项表达关切并请求协助、涉及保护位于前 I I
制造厂物业上具有历史重要意义建筑的决议 ”。因此，尽管 COVID-19 疫情可能为 2020 年开始的施工延误提供合理解释，且诉讼可能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。

在其 NOID 中，申请人主张，由于项目的四分之三（呼叫中心/数据中心、物流和办公室）已完成并投入运营，项目剩余部分（多户阁楼公寓）也将完成，因此项目的商业计划是全面、可信且符合 Matter of Ho 的。然而，没有充分证据证明项目剩余部分的成本和融资。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。然而，NCE 似乎仅筹集了 $34 million 的 EB-5 投资资金。修订后的经济影响报告或其他项目文件均未承认 EB-5 投资资金中这一 $15 million 的缺口，也未说明 JCE 打算如何弥补。此外，申请人主张征收诉讼部分涉及税收增量融资（TIF），而 TIF 是项目融资的一部分；然而，在现阶段，由于诉讼最近才和解，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以及剩余阶段已确定并已落实的融资来源，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。

申请人在其 NOID 答复中主张，基于两份投资意向书，证据足以证明必要融资已落实：一份来自 ~I---------~ 日期为 2020 年 9 月 22 日，另一份来自.__ _____.日期为 2024 年 2 月 4 日。然而，我们同意 FOD 的意见，即这些意向书不充分。两份意向书均不具约束力，且未证明实际投资承诺。该 意向书包含若干

必须满足才能获得融资的条件，且该协议有效期至“ 2020 年 10 月 15 日营业结束 ”。然而，未提供证据表明获得融资的条件已满足。此外，该 !意向书仅提供 $7 million 融资，而~---------~ 意向书未明确说明所提供的融资金额，因为公寓楼翻新的融资与建造 140 间客房 Aloft 酒店的融资合并在一起，而该酒店不属于 JCE 的项目。该 I
意向书还声明，投资要约不具约束力，仅是协商协议的基础，且有效期至“ 2024 年 12 月 30 日营业结束 ”。此外，我们注意到，通过这些意向书提供的融资金额似乎不等于完成项目所需的融资缺口，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. at 213（商业计划“ 必须足够详细，以允许[USCIS]就创造就业潜力得出合理推论 ”）。

我们认可申请人的主张，即项目大部分已完成，且剩余待完成阶段仅占整个项目的一部分。我们也认识到，时间表和融资的某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、缺乏文件证明开发商将获得完成项目所需的融资，以及缺乏支持性文件证明迄今为止所声称的就业创造，综合起来，不支持认定申请人已提交包含成本信息、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，或项目将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. at 213。

最后，作为一项单独的不合格理由，我们还注意到，尽管 FOD 在决定中未讨论，但记录未证明申请人在提交时已投资或正在积极投资所需金额的资本，这是 8 C.F.R. § 204.6(j) 的要求。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人证明其在提交时符合所请求福利的资格）。8 C.F.R. § 204.6(j)(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 NCE 位于目标就业区时，如本案，所需合格资本金额下调；在提交申请人申请时，调整后的金额为 $500,000。8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2016)。

在 2021 年 6 月提交的初始申请中，申请人声称已向 NCE 投资 $50,000，并提交了确认 NCE 收到 $50,000 的证据。在 I-526 申请表第 6 页，申请人还确认其仅向 NCE 投资了 $50,000。在 2021 年 6 月一份题为“ 本票 ”的声明中，申请人承诺在 4 年内向 LJ 支付 $450,000，且作为对 NOID 的答复，申请人提交了证据，意图表明截至 2024 年 10 月，其已向 NCE 转账 $500,000。然而，由于申请人

申请人声称在提交申请时仅向NCE投资了50,000美元，因此申请人未能证明其在提交申请时已投资或正在积极进行所需资本的投资。即使申请人打算日后完成其投资，法规规定“仅表明投资意图的证据，或表明不包含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。”8 C.F.R. § 204.6(i)(2)。记录必须证明在提交申请时已实际承诺投入所需金额的资本，而本案记录并未做到这一点。此外，事后承诺投入所需金额的资本并不能弥补这一缺陷。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]的要求”，且USCIS“不能考虑仅在提交申请之后才产生的事实”）。在此，申请人的期票不足以证明，因为它没有显示其本人对NCE的债务承担主要责任，或他的资产充分担保了该期票，且这些资产完全可由美国持票人扣押。参见Matter of Hsiung, 22 I&N Dec. 201, 202 (Assoc. Comm'r 1998)；另参见6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(A)(1)。根据Matter of Hsiung，投资者必须证明期票以其自身资产作担保。参见Matter of Hsiung, 22 I&N Dec. 202-03。此外，投资者必须证明担保已按资产所在司法管辖区规定的程度完成完善。Id. 在此，期票未指明用于担保该期票的资产，也未说明其打算使用的任何资产已按资产所在司法管辖区规定的程度完成完善。因此，申请人未能证明其已投资或正在积极进行所需金额资本的投资，以满足8 C.F.R. § 204.6(i)的要求。

基于上述理由，申请人未提交全面或可信的商业计划，以显示由于NCE、JCE或项目的性质和预计规模，所投资的资本将在未来两年内为每名寻求EB-5分类的投资者创造不少于10个合格员工的就业机会。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

申请人未能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福利。