SEP102025_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

案号：39245454 日期：2025年9月10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》（本法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)寻求移民投资者分类。1 该第五优先类别使外国人可获得移民签证，条件是其向一家新商业企业（NCE）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个全职岗位。

实地运营局（FOD）驳回了该申请，认定记录未能证明该NCE将为合格雇员创造至少十（10）个直接全职岗位。此外，FOD认定该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 提交至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。

I. 法律

外国人如向一家NCE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、表格 T-9 或其他类似文件的复印件组成的文件材料，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受雇；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，以及此类雇员将于何时受雇。2

预期就业创造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，并包含招聘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，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更为可靠。 ” 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，她向_____（即NCE）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最初与一个区域中心——____~----------' LC（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于2015年9月获批。然而，申请人是通过 pooled standalone petitions 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。申请人最初主张该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，但同时主张由于该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，通过该建设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) 下的“ 合理方法 ”。然而，通过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。见 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。

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 Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2。
3 申请人表示该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(i)(2)。
4 该区域中心已于2025年1月终止。

只有在投资与经批准的区域中心相关联时，才会考虑合理方法。见 8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。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，且记录中不包含显示相反情况的证据。因此，她不能依赖经济影响评估中使用 RIMS TI 方法计算出的就业岗位来满足创造就业的要求。

在其拒绝意向通知（NOID）中，FOD提醒申请人，作为独立投资者，她须提供证据证明该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设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认定该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 NOID的答复援引了一份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，而本案并非如此。

NOID答复还称，该NCE“ 将直接雇用所有建筑岗位 ”，并补充称“ 建筑岗位将由[该NCE]直接支付 ”。NOID答复提及了关于项目建设AB和C-J楼的两份协议，协议双方为（CBPW）和 虽然记录中的其他文件（包括建筑许可和法院文件）显示 I J为项目财产所有人，但没有证据表明该NCE与 I 之间存在任何关系。因此，无法看出该NCE或该NCE的全资子公司是这些合同的当事方，作为建筑岗位的直接雇主。此外，NOID答复称“ I I将创造至少10,681.58个全职直接岗位，因为建筑岗位以及零售租赁和房地产岗位将由I ILLC直接雇用。 ”

此外，即使我们假设 是该NCE的全资子公司——我们并不如此认定——这些文件显示承包商 ~将完成这些建筑的建设，而非该NCE或I I，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该NCE的雇员完成的。5 此外，申请人并未主张 是该NCE的全资子公司，以致其在项目上雇用 I I建筑工人可被视为该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，I_____与I_____之间协议的第8.7.1条规定，_____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，基本照抄了她的NOID答复以及NCE此前的一份声明。她继续援引经济影响分析中的RIM II直接和间接就业数字，以及与_____签订的合同。她没有直接回应FOD关于NCE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(i)(4)(i)关于至少10名工人直接、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。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，她未能证明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。见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另见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在其决定中所指出的，“ 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，预测项目第一期将在30个月内完成，即2017年4月，项目第三期将在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，在答复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“ _____目前正在开发其_____的第一期 ”。而正如FOD决定所述，申请人的NOID答复将第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访问未能反映项目已取得的进展程度。她随后引用了NCE日期为2025年3月21日的信函，该信函是为答复NOID而提交的。该信函称“ 项目并未严重落后于进度 ”，且“ 即将进入垂直施工阶段 ”。我们注意到，该声明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 ”四年多之后作出的。NCE的信函还包含不一致之处，称“ 公司正在办理一笔Pace

6 见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。

贷款和一笔建设贷款，预计将在2024年建筑许可签发后交割”，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施工，反映出建设延误的持续。

我们认可项目于2022年完成的基础设施和地基建设证据，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似乎没有进展。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之日正处于止赎程序中。在上诉中，申请人依赖于NCE的NOID答复信函，该信函陈述如下：

就目前情况而言，我们相信一旦_____签发建筑许可，我们获得建设贷款后，将能够很快解决_____和_____诉讼。请注意，当前贷款为297百万美元，足以偿还_____和_____土地融资当前建设。

NOID答复包括止赎程序中的一项18.2百万美元判决，并要求在2025年5月12日公开出售该物业，前提是未支付含利息的总额。然而，如上所述，没有证据表明所引用贷款显然依赖的建筑许可已获签发，尽管预期“于2025年初”获批。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推进，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，或项目是否更可能而非不可能在两年内为投资者创造至少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。

D. 遵从

一般而言，USCIS不重新审查EB-5流程中较早作出的认定，且此类较早认定将被推定已获适当裁决。见一般性6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), www.uscis.gov/policy-manual。反之，USCIS在后续程序中不遵从先前有利决定，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。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相关的投资者申请，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_____相关，即_____LLC。如上所述，与区域中心相关的移民投资者申请不同，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。虽然相同的证据在这些案件中可能足以证明每名区域中心投资者创造10个间接就业岗位，特别是对于在上述建设延误之前提交的申请，但在此处不足以确立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的决定。

III. 结论

申请人未能证明NCE在她提交申请时已雇用10名合格雇员，也未能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、合格雇员。

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，或否则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条面临遣返程序。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。