SEP122025_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：38068065 日期：2025年9月12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（EB-5）分类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，该企业将惠及美国经济并为合格雇员创造至少十（10）个全职职位。外国人可投资于与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》，Pub. L. No. 102-395，§ 610，106 Stat. 1828（1992），经修订。

实地运营局（FOD）拒绝了该申请，认定记录未能证明：(1) 申请人将所需金额的资本置于风险之中，(2) 商业计划在描述该投资如何产生所需就业创造方面具有可信度，以及(3) 用于估算就业创造的经济方法合理。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，申请人主张资本已全额投资于NCE的项目，而FOD的相反结论建立在选择性解读有缺陷的证据之上。申请人还主张，尽管遭遇挫折，NCE的项目已完成并创造了所需的永久性就业。

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，本办公室将撤销FOD的决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

1 2022年3月15日，《2022年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本法第203(b)(5)条，并新增了重要的诚信条款。参见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022）。由于申请人于2019年11月20日提交申请，该日存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

I. 法律

外国人若在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 商业企业 ”）。投资者必须证明该投资将惠及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)。移民投资者可直接投资于NCE，或通过区域中心投资。2 区域中心向USCIS申请指定以参与EB-5计划。经指定的区域中心识别并与NCE合作，NCE则与特定投资项目相关联，该项目由NCE直接承担，或由一个或多个称为“ 就业创造实体 ”（JCE）的独立实体承担。区域中心可为直接或间接创造就业的合格项目汇集移民（及其他）投资者资金。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(2)规定，外国投资者必须证明其已投资或正在积极投资所需金额的资本，并必须提交证据证明其已将所需金额的资本置于风险之中，以产生所投入风险资本的回报。先例决定Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，179（Assoc. Comm'r 1998）解释称，投资者为证明其已将投资资金置于风险之中以产生回报，“ [EB-5]资金的全额必须提供给最直接负责创造申请所依据就业的企业。 ”

申请人无须证明NCE已创造10个合格雇员的全职职位。但是，若就业尚未创造，申请人必须包含一份全面的商业计划，表明由于NCE的性质和预计规模，将在未来两年内产生不少于10个合格雇员的需求，包括大致日期，以及此类雇员将于何时被雇用。3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。

为具备“ 全面性 ”，商业计划“ 必须足够详细，以使[USCIS]能够就就业创造潜力得出合理推论。 ”Matter of Ho，22 I&N Dec. 206，213（Assoc. Comm'r 1998）。结论性主张不能使USCIS确定就业创造预测是否比充满希望的推测更为可靠。同上。最重要的是，商业计划必须可信。同上。

根据法规和条例，在区域中心内投资于NCE的申请人可依赖经济方法来证明该投资将因对NCE的投资而产生间接就业，但此类方法必须合理。参见《拨款法》第610条；8 C.F.R. § § 204.6(e)、(j)(4)(iii)、(m)(7)(ii)。申请人必须提供充分证据，使USCIS能够确定所使用的方法是否合理。

间接就业是指在NCE之外持有但由NCE产生的就业。它们包括可被视为“ 经济上直接 ”的就业，例如由JCE直接创造但

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。 ”参见8 C.F.R. § 204.6(e)。
3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年就业创造期自申请裁决后六个月起算。

并非同时为NCE的就业。它们还包括经济上间接的就业，例如供应链下游的就业，或通过增加支出而产生的诱导性就业。

II. 分析

申请人基于一项投资主张资格，……o_f~$_5_0_0~0_0_0_in_t_o~_____.,
O.1,LC（新商业企业，NCE），于2019年11月18日……根据……
L_jLLC。记录显示，~-------~ LLC（JCE）将建造一栋10层公寓楼，底层为零售空间。包括申请人在内的EB-5投资人将为该项目提供6.5百万美元，该项目的预计成本估计为49百万美元。

FOD就施工延误及其对商业计划可信度和用于估算就业创造的经济方法的影响，以及与项目相关的管理层成员破产申请和法律诉讼等问题，发出了拒绝意向通知（NOID）。在申请人回应NOID后，FOD拒绝了该申请。

FOD拒绝的依据不明确。在讨论申请人的全部资本是否处于风险之中并提供给最直接负责就业创造的企业时，FOD的决定首先引入了为回应NOID而提交的一份文件：_____ LLC第11章联合清算计划披露声明。FOD引用了该破产计划中提及十三名EB-5申请人——包括申请人在内的群体——每人向NCE投资450,000美元，以及另外四名投资者每人向一个单独的NCE投资500,000美元的部分。接下来，FOD的拒绝决定转向项目一名前经理的陈述，该陈述描述了使用会计师事务所重建NCE的财务历史。FOD随后提供以下内容：

申请人的律师主张，这是关于NCE托管账户中10%留存额的误解。_____ LLC的托管协议不支持这一解释，因为该协议也包含几乎相同的留存条款（为5%），且法院指出全额已投资于NCE。该证据——连同为NOID回应和破产法院开发的证据——证明，要求投资并提供给最直接负责就业创造的企业（JCE）的最低必要资金未被收到，因此不符合该计划的资格要求。

该决定未解释破产计划或托管协议条款与FOD关于申请人的投资未处于风险之中或未提供给JCE的认定之间有何关联。该决定未指明_____与当前申请之间的关系，也未分析或以其他方式阐述申请人或记录律师所作主张中存在的任何误解或无依据的解释。此处对“ 证据 ”的提及未具体说明FOD在达成结论时使用了何种证据，也未提供FOD作出认定时所使用的推理。关于破产，FOD的拒绝决定仅称，“ 根据所提供的证据，NCE和JCE的业务持续性质似乎并不明确 ”（原文引用如此），并强调以下内容，涉及

8 C.F.R. § 204.6(e)：“ 商业企业指为持续开展合法业务而成立的任何营利性活动。先前业务活动的性质是明确的，而未来的活动、管理和新资金的接收似乎不明确。 ”

FOD的决定对有关创造就业问题的结论进一步提供了不充分的解释。4 该否决似乎将商业计划的可信度和用于估算创造就业的经济方法均与破产计划挂钩，称“ 商业计划未涉及项目的现实情况和所有资金流动 ”。FOD的否决在未作解释的情况下认定“ 尚不清楚NCE和JCE是否已经或将继续开展合法业务 ”，以及破产计划“ 不满足任何Matter ofHo商业计划的最基本问题，例如NCE和JCE在两者均无管理合伙人、且JCE所依赖的提供专业知识和支持以完成项目的公司也不存在的情况下将如何运营 ”（引文照录）。FOD随后认定，申请人未能证明用于证明间接就业创造的经济方法是合理的，因为用于支持经济模型输入值的基础信息来自FOD认定为不可信的商业计划。

FOD未清楚讨论和分析申请人关于项目完工的证据或关于该项目EB-5投资资金可用性的证据，以致受影响一方没有公平机会对该决定提出异议，我方也没有机会进行有意义的行政上诉审查。审理官员必须充分解释否决签证申请的具体理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。在缺乏对否决的具体解释以及对所提交证据为何不足以确立资格的充分通知的情况下，申请人没有公平机会通过动议或上诉程序对否决提出异议。参见，例如，Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使答复人获得有意义的機會在上诉中质疑该裁定）。在此，FOD援引了记录中的各项要素，但未提供将这些要素联系起来的论证，以完整呈现FOD的否决依据。

由于FOD提出了不清晰且不完整的分析，我方将案件发回重审，以进一步审查并由FOD提供准确、充分的否决理由说明。如果FOD在发回重审后的裁定具有决定性，FOD应按照8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)的要求清楚解释否决的具体理由。据此，我方将撤销FOD的决定，并将该事项发回重审以进一步考虑并作出新决定。在发回重审时，FOD应重新评估最初提交的证据以及申请人在上诉中提出的主张。

裁定：FOD的决定被撤销。该事项发回重审，以按照上述分析作出新决定。

4 参见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)。