SEP162025_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

案号：39749748 日期：2025年9月16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》（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，并为合格员工创造至少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将为合格员工创造至少10个全职职位。在拒绝中，FOD拒绝遵从先前就与该NCE相关的已提交I-526申请中作出的关于创造就业的有利裁定。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，基于缺乏预期资金、项目延误以及涉及该项目的征收诉讼，记录未能显示该项目将按提议推进。

此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，并主张其已确立所寻求福利的资格。然而，申请人未对FOD关于遵从的认定提出异议，因此已放弃该问题。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)，并指出未在上诉中提出的问题视为放弃）。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。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审查

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决。

de novo（重新审查）。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

个人若在NCE中投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 商业企业 ”）。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，并为合格员工创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。多个寻求EB-5分类的外国投资者可以依赖同一NCE，前提是每位投资者已投资或正在积极投资所需金额，且每笔个人投资均导致为合格员工创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。

8 C.F.R. § 204.6(i)(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，针对十（10）名合格员工，前提是此类员工已在新商业企业设立后被雇用；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，以及此类员工将被雇用的时间。2

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“ 应解释业务的员工配置要求，并包含雇用时间表以及所有职位的职位描述。 ”Matter of Ho明确指出，要成为“ 综合的 ”，商业计划“ 必须足够详细，以允许[USCIS]对创造就业潜力作出合理推断。 ”Id.“ 然而，单纯的结论性断言不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更可靠。 ”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明确指出，“ 申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以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。 ”Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (BIA 1998)。在Kungys v. United States案中，美国最高法院将事实定义为“ 实质性的 ”，如果它“ 具有影响或能够影响其被提交至的决策机构的决定的自然倾向。 ”

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述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。

485 U.S. 759, 770 (1988)（内部引号省略）。USCIS政策手册解释称，“ 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。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并不存在的重大不同事实组合来主张资格，则投资者必须提交新的移民申请。 ”Id. 3

II. 分析

申请人声称已向[已隐去]NCE投资500,000美元，该NCE与区域中心[已隐去]相关联。该NCE提议从98名移民投资者处汇集4900万美元。根据私募备忘录，该NCE打算将全部金额借给[已隐去]创造就业实体（JCE）。该JCE打算使用资金在位于印第安纳州[已隐去]的一处前[已隐去]地产上创建一个多用途房地产开发项目。

FOD拒绝了该申请，认定申请人未确立所需的创造就业要求。FOD认定商业计划不全面或不可信，因此不符合Matter of Ho，原因是持续的项目延误、涉及部分地产的持续征收诉讼4以及缺乏资金。由于创造就业估计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计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 ”。申请人还反对FOD关于项目缺乏足够资金的结论，并声称提交的证据证明资金已获保障。申请人在上诉中重新提交了记录中已有的大部分证据，以及额外的新证据，包括关于征收诉讼的近期新闻文章、区域中心项目经理于2025年4月出具的函件[已隐去]以及一份日期为2025年3月的新经济分析报告。

3 如Doe v. USCIS, 410 F. Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019)所解释：

经批准的 I-526 申请以申请被适当提交之日作为优先日。8 C.F.R. § 204.6(d)。如果申请在提交时不必满足 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，以便在获得签证方面取得更有利的优先位置。允许对不完整的申请进行事后变更，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。

4 在上诉中，申请人主张征收征用诉讼预计将获得有利解决。根据公共查阅法院电子记录（PACER）电子数据库，在提交本行政上诉之后，地区法院于 2025 年 8 月 15 日裁定无偏见驳回该诉讼。见 Order of Dismissal Without Prejudice, Town of Clarksville v. Clarksville Landing Enterprises Investments LLC, Clark County Treasurer, No. 4:23-cv-00062 (S.D. Ind. Aug. 15, 2025), ECF No. 125, available at PACER (last viewed Sept. 5, 2025)。

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(j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，其未能证明新商业企业（NCE）或创造就业实体（JCE）将如商业计划或经济影响报告所预测，在两年内为每名寻求 EB-5 分类的投资者可能创造至少 10 个全职合格雇员岗位。

第一，记录中缺乏充分证据表明开发商可能拥有足够资本完成项目。2013 年商业计划、2015 年商业计划以及 2025 年 4 月来自 L__Jall 的信函表明，项目将耗资 7600 万美元。商业计划以及 2012 年、2015 年和 2019 年经济影响报告均声称，项目将从 NCE 获得 4900 万美元资金，其余 2700 万美元来自税收抵免和开发商股权。然而，NCE 似乎仅筹集了 3400 万美元 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 投资资金存在这 1500 万美元缺口，也未说明 JCE 打算如何弥补。

申请人在上诉中主张，正如其在回应拒绝意向通知（NOID）时所作的那样，基于两份投资意向书——一份来自~---------~，日期为 2020 年 9 月 22 日，另一份来自._____，日期为 2024 年 2 月 4 日——证据足以表明必要资金已获保障。然而，我们同意 FOD 的意见，认为这些信函不充分。两份投资意向书均不具约束力，且未证明实际投资承诺。~_____.信函包含获得资金必须满足的若干条件，且该要约在“ 2020 年 10 月 15 日营业结束 ”前有效。然而，未提供证据表明获得资金的条件已满足。此外，._____信函仅提供 700 万美元资金，而~--------~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 140 间客房 c=] 酒店的融资合并在一起，而该酒店不属于 JCE 的项目。~-----~信函还声明，投资要约不具约束力，仅是协商协议的基础，且仅在 2024 年 12 月 30 日前有效。这些不具约束力的投资意向书不足以证明项目可能获得必要资金。因此，申请人未能证明依赖开发商将完成项目这一假设的就业创造预测是可信的。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 ”）。

第二，记录中的证据不能证实JCE迄今所声称的支出和收入，因此不能支持经济影响报告中关于已创造就业岗位的结论。最新一份经济影响报告日期为2025年3月，系在上诉时提交，其声称该项目已根据项目已完成的工作创造了701.5个就业岗位，并预计最终组成部分即公寓综合体的建设将额外创造总计74.2个就业岗位。对已创造的701.5个就业岗位的估算基于所声称的支出，包括32.5百万美元的施工成本、1.53百万美元的建筑、工程及相关服务费用，以及15.47百万美元的业务支持服务费用。2025年4月来自[已隐去]的信函声称，“ JCE已在基础硬性建设成本上投资34百万美元，且在2023年，运营实体产生了15,470,724美元。 ”该信函还声称

在总计76百万美元的项目成本中，约64.5百万美元已经支出，而将专门用于公寓综合体翻修的11.5百万美元仍有待支出。

但记录中没有足够的文件来证实这些已发生的具体声称支出，或声称的64.5百万美元支出的来源。例如，记录中没有纳税申报表或财务报表来记录声称的运营费用和收入。如上所述，NCE似乎仅筹集了34百万美元的EB-5投资资金，且记录未确立其他资金来源。尽管FOD在其决定中未指出，我们注意到记录也缺乏EB-5投资资金已提供给JCE的证据。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. at 179（“ 全额资金必须提供给最直接负责创造请愿所依据就业的企业。 ”）尽管私募备忘录声称NCE将向JCE提供贷款，但记录缺乏证据，如贷款协议或本票，以记录该贷款已发生。没有这些文件，记录因此未能确立EB-5投资资金已投资于该项目。因此，我们面前的记录未能证明声称的支出、运营费用和收入是准确的。因此，申请人未能确立依赖这些支出的就业创造估算是可信的。参见Matter of Ho，22 I&N Dec. at 213。

第三，记录中的证据不能证实建设时间表，这反过来不能证明项目可能在所需两年时间内为申请人和其他寻求 EB-5 分类的投资者创造足够数量的就业岗位。5 见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“ 每名[投资者]的投资必须导致为合格雇员创造至少十个全职岗位 ”）。项目时间表已多次延迟。最初的 2013 年商业计划称项目将于 2018 年完成。申请人未争辩项目未按原 2013 年商业计划推进。相反，其援引征收征用诉讼和 COVID-19 疫情来证明延迟和项目变更的合理性。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征用问题始于 2021 年 9 月，当时~---------~通过了“ 关于对位于前 I I 制造厂财产上的历史重要建筑之保护表达关切并请求援助的决议 ”。因此，尽管 COVID-19 疫情可能为 2020 年开始的建设延迟提供合理解释，且诉讼可能解释项目剩余部分自 2021 年开始的建设延迟，但申请人未就项目自原 2013 年商业计划以来的重大变更——包括建设时间表和完工的延迟——提供合理解释。
最新估计在上诉时于 2025 年 4 月来自 I I的信函中提供，声称项目将于 2027 年完成。该信函还称，开发商预计“ 获得 TIF 税收抵免，并为项目获得额外历史税收抵免 ”。但如上所述，记录中缺乏充分证据证明额外资金已

5 见上文脚注 2。

获保障。没有此证据，尚不清楚项目将于 2027 年完成的估计依据为何。

我们认可申请人在上诉中主张，该项目的大部分已经完成，剩余待完成的阶段——公寓综合体——仅占整个项目的一小部分。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经完成。然而，在本案中，持续的项目延误、缺乏证明开发商将获得完成项目所需资金的文档，以及缺乏支持性文档以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了包含可信完成日期或可信就业创造预测的可信商业计划。因此，申请人未能充分证明该项目可能何时完成，或该项目可能在两年内为每位投资者创造至少10个就业岗位。See 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

最后，作为一项独立的不具备资格的理由，我们还注意到，尽管FOD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，如8 C.F.R. § 204.6(i)所要求。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人证明其在提交申请时具备所请求福利的资格）。8 C.F.R. § 204.6(j)(2)的规定指出，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，调整后的金额为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，申请人声称仅向NCE投资了50,000美元，并提交了电汇证据和NCE确认收到50,000美元的确认函。在I-526申请表第6页，申请人也确认其已向NCE投资50,000美元。在回应NOID时，申请人提交了证据， purporting to show that his brother gifted him the remaining $450,000 and transferred this money to the NCE in 2024 on his behalf

由于申请人声称在提交申请时仅向NCE投资了50,000美元，并主张剩余投资金额直到2024年才投入，申请人未能证明其在提交申请时已投资或正在积极投资所需资本。即使申请人打算稍后完成其投资，法规规定"仅有投资意图的证据，或涉及无现时承诺的预期投资安排的证据，不足以证明申请人正在积极投资过程中。"8 C.F.R. § 204.6(j)(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。本案记录并未如此证明。此外，所需金额资本的后续承诺，即使记录能够证明这一点，也不能克服这一缺陷。See 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，以试图使表面上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，申请人未能证明

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)。

III. 结论

在综合考虑整个记录后，我们认定申请人未提交全面或可信的商业计划，以证明由于NCE、JCE或项目的性质和预计规模，其将在未来两年内为每位寻求EB-5分类的投资者雇用不少于10名合格员工。See 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，其未能证明具备移民投资者分类的资格。

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，可能通过签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。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福利。