SEP222025_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：39300858 日期：2025年9月22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)（2021年）寻求作为移民投资者的分类。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）驳回了申请，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。FOD还认定NCE的商业计划不全面或不可信。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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重新审查（de novo）。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。

I. 法律

为符合EB-5分类资格，申请人必须证明其“ 已投资或正在积极投资所需金额的资本 ”，且“ 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，以获取置于风险中的资本之回报。 ”8 C.F.R. § 204.6(j)(2)。

申请人可将合格资本投资于与区域中心相关联的实体，或投资于“ 独立 ”实体，如本案申请人之所为。申请人必须证明其投资将有利于美国经济，并为合格

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该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。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定。

雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。如8 C.F.R. § 204.6(e)所定义，雇员是指为新商业企业提供服务或劳动，并直接从新商业企业获得工资或其他报酬的个人。

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明NCE将在两年内为至少10名合格雇员创造全职职位，申请必须附有：

(A) 由相关税务记录、表格I-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，如果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，在接下来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。

申请人无须证明NCE已创造10个合格雇员的全职职位。然而，在职位尚未创造的情况下，申请必须包括一份全面的商业计划，证明在接下来两年内至少需要10名合格雇员。见8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。Matter of Ho解释称，全面的商业计划必须足够详细，使用户能够对创造就业潜力得出合理推断。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。然而，仅凭结论性主张不能使用户确定创造就业预测是否比充满希望的推测更可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

II. 分析

申请人主张其符合EB-5分类资格，依据是其正在积极进行向NeE投资500000美元的程序。2 NeE寻求从200名移民投资者处汇集100000000美元，3 以开发并运营一个混合用途开发项目。FOD否决了该申请，认定记录未能证明NeE将为合格雇员创造至少10个直接全职岗位。此外，FOD认定商业计划不全面或不可信，不符合Matter of Ho的要求，因为反复出现的施工延误和缺乏足够资金影响了商业计划的可信度。经审查，我们同意记录未能证明NeE将创造所需岗位，且商业计划不全面或不可信。因此，申请人不符合EB-5分类资格。

2 申请人主张创造就业实体位于目标就业区，所需合格资本金额从1,000,000美元下调至500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(t)(2)（2021年）。提交申请时，申请人已投资150,000美元。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了后续向NCE付款的证据，以证明其正在积极投资500,000美元。8 C.F.R. § 204.6(j)。
3 该项目由先前获批区域中心下的EB-5投资者和包括申请人在内的汇集独立投资者组成。

A. 创造就业

申请人基于其对独立项目的投资请求EB-5分类。根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，投资者必须提交证据证明已创造至少10个合格职位，或提交一份全面商业计划显示需要10个合格职位。

在此，记录未证明已创造至少10个直接职位或需要10个合格职位。记录将项目将创造的职位描述为“ 直接、间接和衍生职位 ”，并提及与间接创造就业相关的方法。例如，运营协议规定“ [投资成员希望……使公司能够创造十（10）个直接、间接和衍生的合格职位…… ”。此外，NCE总裁兼管理成员l I的一封信函称“ [该项目预计将创造4614个直接、间接和衍生职位。 ”此外，2020年10月的商业计划包括一份RIMS II经济影响分析，其中称“ 该项目被允许计入间接和衍生以及直接创造就业 ”，同时将该项目建设为“ 位于USCIS区域中心内 ”。然而，如前所述，本办公室面前的申请不与区域中心相关联，而是独立项目。

法规将雇员定义为“ 为新商业企业提供服务或劳动，并直接从新商业企业获得工资或其他报酬的个人。 ”8 C.F.R. § 204.6(e)。因此，在申请人投资创造的职位中工作的个人必须由NCE直接雇用。NCE不能通过申请人此处提及的间接创造就业方法来满足创造就业要求，因为本申请不与区域中心相关联。8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。因此，本办公室不能考虑乘数估计和间接或衍生创造就业。本办公室只能考虑具体的、已确定的职位，即由NCE直接雇用的个人。然而，记录未确定估计职位中有多少是直接职位。因此，记录未能证明根据8 C.F.R. § 204.6(e)，NCE将直接雇用至少10个合格雇员的全职职位。

申请人主张NCE将直接雇用项目的所有建筑职位。然而，记录包含相互矛盾的信息。记录包含._____.4与l I之间的合同。虽然l I在记录中的其他文件中作为项目财产所有者出现，包括建筑许可和法院文件，但没有证据表明NCE与该公司之间存在任何关系。因此，NCE并非这些合同的当事方并不明显。

此外，即使本办公室假设l I是NCE的全资子公司，这些文件显示l I将完成这些建筑物的施工，而非NCE或l I，且

4 对NOTD的回应包括“ 业主与承包商之间的协议 ”副本，显示聘请了一家建筑承包商J I在项目现场。本办公室注意到，这些文件中指定的“ 业主 ”是l I。因此，NCE并非这些合同的当事方，这使NCE距离雇用建筑工人更远。申请人未指明任何记录文件澄清NCE与!!之间的关系，或显示NCE将直接雇用由l I聘请的承包商。

记录中不包含证据表明该项目上已完成的任何建筑工程是由NCE的雇员完成的。此外，申请人并未主张Randall是NCE的全资子公司，从而其在项目上雇用建筑工人可被视为NCE符合条件的直接雇佣。

如上所述，记录并未表明NCE将直接雇用从事建筑工作的个人。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-O-, 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）。在此，记录与申请人的主张相矛盾，因此申请人未能证明其投资将为NCE创造至少10个工作岗位。

B. 全面的商业计划

如上所述，NCE的商业计划依赖于使用RIMS II方法的经济分析报告来预测就业创造数字，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，但对于本案申请人所提交的独立申请则并非如此。因此，商业计划对就业创造的预测不可信。

此外，记录中的证据未能证实建设时间表，这反过来又未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、符合条件的工作岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“ 每个[投资者]的投资[必须]导致为符合条件的雇员创造至少十个全职职位 ”）。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，该项目进展甚微。 ”第一份经济影响分析日期为2014年10月，预计项目一期在30个月内完成，即2017年4月，项目三期在72个月内完成，即2020年10月。六年后，2020年10月的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，在回应拒绝意向通知（NOID）时，申请人提交了区域中心制作的营销材料，其中表明其“ 希望在2023年底前开始垂直建设 ”。而正如FOD决定中所述，申请人的NOID回应将一期的完成日期推迟至2026年秋季，比最初预测晚了9年多。

在上诉中，申请人主张FOD的决定“ 曲解了所提交证据的整体情况 ”，并且一次不当进行的现场考察未能反映该项目已取得的进展程度。他随后引用了2025年3月21日~-----~信函的全部内容，该信函是为回应NOID而提交的。该信函称“ 该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2020年10月商业计划表明项目场地部分区域“ 已准备好进行垂直建设 ”近五年后作出的。该信函还称建筑许可预计将于“ 2025年初 ”发放。然而，在上诉时（约5个月后）未提交任何关于许可批准或垂直

建设的进一步证据，反映出建设延误的持续。

我们认可该项目于2022年完成的基础设施和地基建设的证据，但记录显示此后期间没有进一步的施工，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拥有的项目房产在决定作出之日正处于止赎程序中。在上诉中，申请人表示其与债权人的诉讼已和解。他依据~----~2025年3月21日针对NOID提交的信函，其中称：“ [a]就目前情况而言，我们相信一旦ll签发建筑许可，我们就能获得建筑贷款[297百万美元]。 ”然而，如上所述，尽管预期在2025年初获批，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会影响商业计划的可信度。但在本案中，垂直建设持续延误，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可能拥有推进项目所需的资金。这些事实不支持认定申请人已提交包含可信预计完成日期的可信商业计划。尽管申请人继续主张该项目拥有必要资金且建设将推进，但记录中的书面证据并不支持这一点。简言之，申请人未能可信地证明项目是否或何时可能完成，或是否可能在两年内为投资者创造至少10个工作岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

C. 遵从

一般而言，USCIS不会重新审查EB-5流程早期作出的裁定，且此类早期裁定将被推定已获适当裁决。参见一般性 6 USCIS Policy Manual G.3(A)(2), www.uscis.gov/policy-manual。反之，USCIS在后续程序中不会遵从先前有利的决定，例如，当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时。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'----------~相关联。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个直接工作岗位已经创造或将在两年内创造。虽然同样的证据在那些案件中可能足以证明每名区域中心投资者创造了10个间接工作岗位，特别是对于在上述建设延误之前提交的申请，但在此处不足以证明本申请所需的直接就业创造

。因此，我们不会遵从涉及与区域中心相关申请的先前决定。

III. 结论

申请人未能证明NCE在其提交申请时已雇用10名符合条件的雇员。其也未能提交可信、全面的商业计划，表明鉴于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、符合条件的雇员。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。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表格（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，并可能丧失未来签证或其他移民利益的资格。