SEP242025_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：39255249 日期：2025年9月24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

申请人寻求根据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5) 被归类为移民投资者。这第五类优先（EB-5）分类使符合条件的移民可获得移民签证，条件是其将所需金额的合格资本投资于一个新商业企业（NCE），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。1

FOD拒绝了该申请，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。此外，FOD认定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缺乏足够资金影响了商业计划的可信度。此事现根据 8 C.F.R. § 103.3 提交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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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

外国人若将所需金额的合格资本投资于NCE，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个全职职位。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日颁布的《2022年EB-5改革与诚信法》修订了一般资格要求，对该法第203(b)(5)条中的区域中心计划进行了实质性改革并予以法典化，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)。由于申请人是在RIA颁布之前提交申请的，因此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 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，前提是此类雇员已在新商业企业设立后被雇用；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，在未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，以及此类雇员将被雇用的时间。2

先例决定 Matter of Ho 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，并包含雇用时间表，以及所有职位的职位描述。 ” Id. at 213。该决定明确，要成为 “ 全面 ” 的商业计划，“ 必须足够详细，以使[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。 ” Id. 然而，“ 仅凭结论性断言并不能使[USCIS]确定创造就业的预测是否比充满希望的推测更可靠。 ” Id. 该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ” Id.

II. 分析

申请人主张她向~---~---~~LLC（即NCE）投资了$900,0003，该NCE计划在佛罗里达州建设一个混合用途房地产开发项目。该NCE最初与一家区域中心——LC（“ 该区域中心 ”）相关联，该区域中心于2015年_____获批。4 然而，申请人是通过合并的独立申请向该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至少10个合格职位已经创造，要么提交一份全面商业计划显示需要10个合格职位。申请人的初始提交包括一份2014年10月编制的经济影响分析，以及2019年6月和2020年6月的修订版。2014年的分析包括估计该项目将产生4,614个 “ 直接和间接创造的就业 ”。后来的修订版包含更高的估计，在2020年6月的分析中总计升至19,876个。所引数字源自使用RIMS II经济影响乘数计算的估计。记录中的经济影响分析未区分NCE创造的直接就业与其他雇主创造的间接就业。

2 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所述的两年创造就业期在申请裁决后六个月开始。6 USCIS Policy Manual G.2(O)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 申请人表示NCE位于目标就业区，并且根据提交时有效的法规，所需合格资本金额从1,800,000美元向下调整为900,000美元。见 8 C.F.R. § 204.6(t)(2) (2021)。
4 在2021年11月提交时，区域中心计划的法定授权已失效。因此，申请人承认她提交的是独立申请，涉及 “ 无区域中心关联的直接投资 ”。申请人已承认USCIS于2025年终止了该区域中心的指定。

申请人还提交了一份日期为2020年10月的“项目计划”的“选定部分”，该计划重复了经济影响分析中的创造就业估计，但未具体说明NCE将直接雇用多少永久雇员。

由于本申请涉及在没有区域中心参与的情况下对NCE的直接投资，USCIS将仅考虑NCE及其全资子公司（如有）的直接雇用。见8 C.F.R. § 204.6(e)。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。该定义不包括独立承包商。8 C.F.R. § 204.6(e)。

2024年3月，FOD发出了拒绝意向通知（NOID）。在NOID中，FOD表示，由于该申请不涉及区域中心，只有NCE的直接雇用才会计入EB-5创造就业。FOD援引记录和USCIS的核实工作（包括2023年6月的实地考察），指出“自原始商业计划提交给USCIS以来的九年里，该项目进展甚微”，并且NCE似乎未获得完成项目所需的足够资金。

FOD还提供了公开信息通知，即为项目融资而发行的债券已违约，并且存在针对项目财产的止赎程序。基于NOID中详述的施工延误、财产和债券违约以及其他项目融资问题，FOD认定NCE的商业计划不可信，因此不符合 Matter of Ho，从而不支持创造就业要求。

作为回应，申请人表示：“原始经济报告……显示第一阶段建设的直接就业总数为1,532个。现在这个数字已超过19,800个[项目全部七个阶段]。”然而，这一主张源于对记录的误读。如上所述，经济影响分析中的数字是直接和间接创造就业的估计。使用RIMS II乘数等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，而此处并非如此。

申请人主张NCE“将直接雇用所有建筑工作岗位”，并在后一句中补充说“建筑工作岗位将由[该NCE]直接支付。”NCE的首席执行官I I表示，NCE“将创造至少10,681.58个全职直接就业，因为建筑工作岗位以及零售租赁和房地产工作岗位将由[该NCE]直接雇用。”使用小数数字似乎表明依赖统计估计，而非NCE将创造的已知、具体职位。

记录与NCE将直接雇用建筑工人的主张相矛盾。NOID回复提到了项目AB和CJ栋建筑施工的两份协议，协议双方为 While I II I和I IInc I I。在其他记录文件中（包括建筑许可和法院文件）作为项目财产所有者出现，但没有证据表明NCE与该公司之间存在任何关系。因此，NCE或全资子公司是否为这些合同的当事方并不明显。

此外，即使我们假定I I是新商业企业（NCE）的全资子公司，这些文件显示承包商l ~将完成这些建筑的建设，而非NCE，且记录中不包含任何证据表明项目中已完成的任何建筑工作是由NCE的雇员完成的。此外，申请人并未主张或证明I 是新商业企业的全资子公司，以致其在项目上雇用I I建筑工人可被视为新商业企业的合格雇佣。

对NOID的回复还包括一份“ 最终止赎判决 ”，该判决将I先生、I先生和I先生列为被告。该判决表明，被告已对项目场地一笔18.2百万美元的抵押贷款违约，并且“ [i]如果连同利息的总金额……未获支付，本法院书记官应于2025年5月12日公开拍卖该财产。 ”I先生表示：“ 我们正在积极寻求履行该判决。我们还保留在拍卖中出价的权利……任何新所有权人也将受项目商业计划的约束。即使该财产被出售，开发项目仍将为EB5投资者创造足够的就业岗位。 ”

鉴于建筑合同是I 与承包商之间的合同，如果L__J出售该财产，该合同是否仍然有效、项目计划是否仍然维持，并不明显。

FOD于2025年5月8日否决了申请，称申请人未能“ 证明新商业企业将为合格雇员创造至少10个全职岗位 ”。FOD指出，“ 没有证据表明新商业企业是迄今为止项目上所完成建筑工作的雇主 ”。FOD指出，记录中列明了建筑承包商，表明新商业企业并未直接雇用那些建筑工人。

在上诉中，申请人重复了关于创造就业的相同主张， largely copying her NOID response and a previous statement from Mr. I I。她继续援引经济影响分析中的RIMS II直接和间接就业数字，以及与建筑承包商签订的合同。她未直接回应FOD关于新商业企业雇用建筑工人的裁定，也未指出记录中显示新商业企业已按照8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)的要求直接雇用至少10名永久雇员的证据。因此，我们同意FOD的结论，即申请人未满足该要求。

B. 综合商业计划

综合考虑全部记录，我们认定申请人未提供综合且可信的商业计划。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，她未能证明新商业企业将如商业计划所预测的那样在两年内创造至少10个就业岗位。

如上所述，新商业企业的商业计划依赖于使用RIMS II乘数来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。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，这反过来未能证明该项目将可能在规定的两年期限内为新商业企业的申请人创造至少10个永久、直接、合格的就业岗位。参见8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；另参见8 C.F.R. § 204.6(g)（规定“ 每位[投资者]的投资[必须]为合格雇员创造至少十个全职岗位 ”）。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，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，2020年10月修订的新商业企业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，申请人对NOID的回复中包含的区域中心营销材料表明，新商业企业“ 希望在年底[2023年]前开始垂直建设 ”。正如FOD决定中指出的，申请人的NOID回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 ”，且一次不当进行的现场考察未能反映项目已取得的进展程度。申请人大量引用了I 先生2025年3月31日的信函，该信函此前已提交以回应NOID。该信函称“ 项目并未严重落后于进度 ”，且“ 正处于垂直建设的边缘 ”。I 先生于2025年3月发表该声明，大约在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 ”四年半之后。

项目工程师2020年12月的一封信表明：“ 车库建筑……预计于2021年3月开始，2022年3月完成 ”，但申请人未证明该建设已发生。因此，记录显示与项目相关的个人多年来一直声称垂直建设即将进行。申请人未能证明I 先生2025年3月的信函在这方面比先前的通信更为可信。

2025年5月下旬提交的上诉书面论证意见未涉及定于2025年5月12日进行的法院命令的项目场地出售，既未说明该出售的结果，甚至未表明出售是否发生。上诉还引用了早先关于待决许可申请的提及，但申请人未提交任何证据表明新商业企业实际获得了那些许可。

记录未显示项目正以申请人所称的速度推进，或项目有可能完成。

项目进展中的某些延迟可能不影响商业计划的可信度。但本案显示在开始垂直建设方面存在反复且持续的延迟，关于项目财产止赎程序的证据以及重大资金问题并不表明开发商将可能拥有推进项目所需的资金。记录不允许我们认定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继续进行，但记录不支持该主张。简言之，申请人未能可信地证明项目是否或何时可能完成，或项目将

可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。参见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流程中较早作出的裁定，且此类较早裁定将被推定已获适当裁决。参见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。参见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的和新商业企业相关的投资者申请，并主张其申请有权获得遵从，因为项目未发生重大变化。然而，USCIS记录显示，该新商业企业先前批准的I-526申请是在2014年至2019年间提交的，且与现已终止的I ILLC相关联。在否决通知中，FOD指出当前申请是作为独立申请提交的。独立申请与区域中心申请的要求之间存在重要差异。例如，与本案上诉所涉的独立申请不同，涉及区域中心的申请可以考虑间接就业创造。虽然2019年或更早提交的证据在那些案件中可能足以证明每位区域中心投资者创造了10个间接就业岗位，特别是对于在上述建设延迟之前提交的申请，但本案记录不足以证明独立申请所需的直接就业创造。鉴于资格要求存在差异，FOD适当地拒绝遵从那些较早的批准。因此，我们不会遵从涉及与该区域中心相关联的申请的先前决定。

III. 结论

申请人未能证明新商业企业在提交申请时已雇用10名合格雇员。她也未提交可信、综合的商业计划，表明新商业企业将在规定期限内雇用至少10名直接、永久、合格的雇员。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。未合法居留、或属于其他不可入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而依据该法第240条被启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。