SEP262025_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：38078232 日期：2025年9月26日

对实地运营局决定的申诉

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 该第五优先（EB-5）分类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，该企业将惠及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）否决了该申请，认定记录未能证明：1）申请人的投资资金已按照项目要求，置于对创造就业负有最直接责任的企业的风险之中；以及2）申请人对NCE（._____）的所谓投资将为合格雇员创造至少10个全职岗位。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查。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

外国人如向NCE投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。投资者必须证明其投资将惠及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)。移民投资者可直接向NCE投资所需资金，或通过“ 区域中心 ”投资。2

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项目编纂于该法第203(b)(5)条，并新增了重要的诚信条款。见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5) (2022)。由于申请人在RIA实施之前已提交申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。
2 区域中心是参与通过“ 提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资 ”促进经济增长的经济单位。见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。区域中心向美国公民及移民服务局（USCIS）申请指定以参与EB-5项目，经指定的区域中心识别NCE并与之合作。

对于不在区域中心内的NCE，全职岗位必须由NCE直接创造方可计入。这意味着NCE（或其全资子公司）本身必须是合格雇员的雇主。8 C.F.R. § 204.6(e)；另见6 USCIS Policy Manual, G.2(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。

对于隶属于区域中心的NCE，投资者可依赖直接及间接岗位的创造来满足岗位创造要求，并可使用“合理方法……包括乘数表、可行性研究、对外国和国内市场……的分析，以及其他经济或统计上有效的预测工具”来证明岗位创造。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(iii)；另见8 C.F.R. § 204.6(m)(7)(ii)。

8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)规定，为证明岗位创造，申请人必须提交：

(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，将在未来两年内（包括大致日期）产生不少于十（10）名合格雇员的需求，以及此类雇员将于何时受雇。3

预期岗位创造必须通过提交全面商业计划来证明。先例决定Matter of Ho认定，商业计划要“全面”，“必须足够详细，以使[USCIS]能够就岗位创造潜力得出合理推论。”22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。“然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定岗位创造预测是否比一厢情愿的猜测更为可靠。”同上。该决定总结道：“最重要的是，商业计划必须可信。”同上。

II. 分析

申请人基于其向NCE投资500,000美元主张资格。4 NCE拟从20名移民投资者处筹集10,000,000美元，并打算在目标就业区（TEA）内于新泽西州l I建造和运营一家医疗设施。

FOD在发出证据请求（RFE）和否决意向通知（NOID）后否决了该申请。在否决中，FOD认定申请人未证明其将所需金额的资本置于风险之中，也未证明充分的岗位创造或符合Matter of Ho的全面商业计划。本办公室同意申请人未证明NCE可能

3 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年岗位创造期自申请裁决后六个月起算。6 USCIS Policy Manual, 同上, G.2(D)(5)。
4 申请人提供了NCE的收据函、电汇记录和银行对账单，显示其于2021年10月26日投资165,000美元，于2021年12月27日投资365,000美元。

创造所需数量的岗位，因为记录中的两份商业计划——提交申请时提交的原始商业计划和随RFE提交的2024年商业计划——相互存在重大冲突且不可信。由于该问题对上诉具有决定性，本办公室保留意见，不再处理申请人关于其余否决理由的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

A. 重大变更

本办公室认定申请人对项目作出了不允许的重大变更，这排除了本申请的批准，其超出构成FOD否决基础的问题之外。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。申请不能申请人在新的事实组合下变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。因此，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。尽管FOD未直接认定申请人在初次提交后对申请、商业计划或项目作出了重大变更，但在上诉中，本办公室对所有事实、法律、政策和裁量问题重新审查。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

申请人在表格I-526（外国企业家移民申请）上最初表示，该项目不与经批准的区域中心相关联。记录中的《保密私募备忘录》确认“本次投资直接投入项目，而非通过区域中心。”此外，2021年11月提交的原始商业计划包含运营时间表，表明该设施将于2023年1月开业，其招聘时间表反映其将在开业第一个月内雇用232名人员。

然而，当FOD的RFE质疑申请人的岗位创造主张以及商业计划是否充分时，申请人以2024年5月的更新商业计划作出回应，详细说明了项目的各项变更。2024年商业计划从原始直接投资模式转为区域中心模式，显示NCE隶属于l I
~ 此外，更新后的商业计划将EB-5投资总额从最初的10,000,000美元大幅增加至“最高68,000,000美元”，并将移民投资者人数从20名增加至“最高85名”。该计划进一步改变了项目的建设、运营和招聘时间表，将完成日期移至“2026年6月底”。此外，与原始商业计划预计2023年1月直接创造232名人员岗位形成对比，2024年商业计划连同随RFE提交的经济分析报告及2024年5月27日的NOID，将岗位创造扩大至453.1个直接岗位和612.5个间接或引致岗位，在区域中心模式下合计1,065.6个岗位。

由于2024年商业计划实施了就业创造的急剧扩张，在融资条款、投资者人数以及项目时间表方面发生变化，与提交申请时的原始商业计划不一致，我们认定申请人作出了不被允许的重大变更。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175。换言之，申请人不能依赖2024年商业计划或其在对补证通知（RFE）的答复中提交的经济分析报告，因为这些文件采用了区域中心模式进行就业创造，不仅基于直接就业，还基于间接就业。

模型中用于生成间接就业创造计算的修订项目输入数据同样构成重大变更。

B. 商业计划

为满足就业创造要求，申请人必须证明每位投资者已创造或可能创造10个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g)(1), (j)(4)。在此，申请人未提供由相关税务记录复印件、Form I-9或其他类似文件组成的文件，以证明10名合格雇员，表明在新商业企业（NCE）设立后已雇用所需数量的雇员。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(A)。因此，申请人必须提供一份全面且可信的商业计划，表明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10名合格雇员的需求，包括大致日期。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。

我们认定申请人未提供一份全面且可信、满足就业创造要求的商业计划，因为初始商业计划已不再被遵循，且2024年商业计划引入了重大变更。

在上诉中，申请人援引2024年经济分析报告5，该报告讨论了直接、间接和衍生就业创造。但我们重申，申请人只能依赖直接就业创造，因为他以独立投资模式提交了原始申请。上诉书面论证意见无助于解决这一矛盾，因为申请人在书面论证意见的一部分中声称“ 这是对EB5项目JCE的直接投资 ”，但随后在书面论证意见的另一部分中自相矛盾，声称在区域中心模式下同时创造了间接和直接就业：“ 根据经济研究，项目的建设和运营预计将创造1,115.6个直接、间接和衍生就业岗位。在这1,115.6个总就业岗位中，503.1个被视为直接就业，而612.5个被视为间接/衍生就业。 ”

此外，Matter of Ho的首要要求是商业计划必须可信。FOD指出记录缺乏证据表明实际工作已于2024年3月开始。尽管2024年商业计划显示自2024年3月开始的21个月建设时间表，FOD无法确定建设公司是否已开始工作以完成项目完工时间表中列出的每个分项。FOD注意到新的项目成本，以及缺乏证据表明资金来源已获得或过桥融资已落实。关于许可证，FOD确认了管道、机械和管件的初步许可证，但康复和戒毒设施其余许可证的执照未提交。

在上诉中，申请人承认项目仍“ 处于规划阶段且尚未产生任何收入 ”，且未提供任何具体证据来为相互冲突的商业计划确立可信度。相反，申请人试图表明项目已启动，并提供项目开发商的过桥融资以支持项目，以及一些合同、提案和承包商的报价。申请人提出含糊且无支持的声称，如“ 就业创造将与项目进展保持一致 ”、“ 正在持续开展营销工作以吸引

5 尽管这份2024年报告副标题为“ 2023年12月6日经济分析的第一附录 ”，但2023年12月6日的经济分析未包含在记录中。

更多EB-5投资者”，或“我们预计获得50多名投资者，实现这一目标的努力正在积极持续进行。”6 尽管有这些声称，申请人的原始商业计划和随后的2024年商业计划在符合Matter of Ho的商业计划组成部分方面提供了不一致且矛盾的信息，例如融资预测、项目时间表和人员配置。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。7 因此，申请人的商业计划未能克服FOD指出的缺陷，我们认定商业计划不可信。

III. 结论

申请人对原始申请引入了重大变更，损害了其主张。记录还缺乏一份有效、全面且可信的商业计划，表明由于新商业企业的性质和预计规模，将在未来两年内产生至少10名合格雇员的需求，如 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B) 所要求。另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。因此，申请人未以优势证据标准证明其符合该移民投资者签证类别的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本裁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，或另有不可入境或可驱逐出境情形者，可能因签发Form I-862出庭通知而根据该法第240条面临遣返程序的启动。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。

6 申请人在上诉中的主张也与2024年商业计划不同，后者预计“最多85名”EB-5投资者。
7 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。我们注意到，本案涉及未解决的重大不一致，与移民上诉委员会1998年裁决的讨论商业计划可信度的Matter of Ho不同。