DEC112025_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：39820881 日期：2025年12月11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)（2019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将为美国经济带来利益并至少为合格雇员创造10个全职职位的新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国人。

FOD拒绝了该申请，认定申请人未能证明NCE将至少为合格雇员创造10个全职职位。在拒绝决定中，FOD拒绝对与该NCE相关的示范申请以及有关创造就业的有利认定给予遵从，认定基础事实已发生重大变化。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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

外国人如在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)（界定“ 商业企业 ”）。申请人可将所需资金直接投资于NCE，或如本案申请人所做的那样通过区域中心投资。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)。

1 2022年3月15日，《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）。由于申请人是在RIA颁布之前提交申请的，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

寻求EB-5分类的外国投资者必须证明其投资将有利于美国经济，并在两年内为合格雇员创造至少10个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)。就I-526表格裁决和创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)所述两年期被视为自I-526表格裁决后六个月起算。一般见6 USCIS Policy Manual G.2(D)(5), https://www.uscis.gov/policy-manual。

根据8 C.F.R. § 204.6(i)(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、I-9表格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，所需合格雇员将少于十（10）名，包括未来两年内的大致日期，以及此类雇员将于何时受雇。

美国公民及移民服务局（USCIS）阐述了在EB-5背景下对先前机构认定给予遵从的政策。一般见6 USCIS Policy Manual, 同上, G.3(A)(2)。一般而言，USCIS不重新审查EB-5流程中较早作出的认定，且此类较早认定将被推定已获适当裁决。同上。然而，USCIS在后续程序中不会遵从先前有利决定，例如，作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、诉讼记录中存在欺诈或虚假陈述，或先前有利决定在法律上存在缺陷。当新提交涉及与先前批准不同的项目，或涉及同一先前批准项目但项目计划发生重大变化时，USCIS不会遵从先前的裁决。见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)（认定若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）；一般见6 USCIS Policy Manual, 同上, G.3(A)(2)。

如果不利决定基于USCIS考虑但申请人不知情的贬损性信息，则必须在作出决定前告知申请人该事实，并给予其机会反驳该信息并代表自己提交信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

II. 分析

申请人主张，其于2017年9月28日向新商业企业（NCE）投资了$500,0002，该企业为._____，由._____依据《移民投资者试点计划》发起。根据一份日期为

2 申请人于2017年提交申请，并表示投资已在目标投资区进行。因此，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(f)(2)（2017年）。
~ I是USCIS指定参与EB-5计划的区域中心。见8 C.F.R. § 204.6(e)（界定“ 区域中心 ”）。

2016年3月26日，NCE最初提议从移民投资者以及其他资金来源中筹集最多120,000,000美元，用于资助在密西西比州[已隐去]建设并运营一座新的赌场和酒店度假村，该度假村将包括餐厅、音乐会娱乐场所、房车公园和停车结构。

2025年2月，FOD发布了拒绝意向通知（NOID），告知申请人证据存在缺陷。在NOID中，FOD告知，由于NCE项目发生重大变化，USCIS不会对与该NCE相关的先前有利认定给予遵从，并给予申请人提交额外证据以证明资格的机会。申请人对NOID的回复向USCIS告知了项目的变化。申请人解释称，项目不再投资于最初的赌场-酒店开发，而是改为通过改造酒店并将其家庭娱乐中心改建为赌场，来重新开发和运营一处现有物业[已隐去]。随回复，申请人提交了补充证据，包括一份日期为2025年1月的新商业计划4、一篇关于游乐园开业的新闻文章，以及一封未签署的融资意向书。

FOD认定，商业计划5不符合Matter of Ho的要求，因为酒店和赌场不太可能建成，因此预计的就业不会创造。FOD进一步认定，申请人未能证明用于证明间接就业创造的经济方法合理。在作出这些认定时，FOD强调，USCIS对“公开可得信息”的审查未发现有关酒店翻新或增设赌场的证据。例如，FOD称，“通过Google和Microsoft Edge搜索获得的公开可得信息”未“发现任何证据表明现有[已隐去]的翻新已开始，或任何证据表明该酒店将增设赌场”，且“没有公开信息确认酒店翻新，也没有任何关于该酒店场地增设赌场的公开信息”。然而，FOD未指明所搜索的来源，也未实质性讨论其揭示的任何贬损性信息。

在上诉中，申请人主张项目已取得进展，指出一座游乐园自2023年以来已建成并运营，酒店和赌场重新开发将于2025年晚些时候开始。她主张，游乐园的建设——赌场开发所需的非博彩配套设施——已经创造了足以满足EB-5投资的就业。6

4 日期为2025年1月的商业计划涉及另一个新商业企业（NCE），从移民投资者处筹集资金用于重建~----------~。该商业计划表明~ I
~-----~b本申请的新商业企业（NCE）将成为该项目的开发商，并为重建项目提供1500万美元。然而，申请人未提供有关变更后项目1500万美元资金的细节或证据。在没有进一步证据的情况下，申请人未能证明其投资所需的资本金额已提供给与本申请所依据的创造就业机会最密切相关的企业。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998)。
5 记录中包含两份日期分别为2016年3月和2025年1月的商业计划。除这些商业计划外，FOD的决定还依赖于不在记录中的商业计划，具体为日期为2020年10月、2021年3月和2021年5月的计划。依据 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“法定不合格的认定应仅基于诉讼记录中所包含的、已向申请人披露的信息”。FOD负有确保记录完整并包含申请人提交的或FOD在作出决定时所考虑的所有证据的责任。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。
6 虽然FOD的决定认定整体项目的一部分已建成，即.__ _____.以及一个

如果一项决定将对申请人不利，且该决定基于USCIS所考虑而申请人并不知悉的不利信息，则必须在作出决定之前告知申请人这一事实，并给予其反驳该信息及提交有利于其自身的信息的机会。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。在此，除NOID提供了一个谷歌地图街景网站链接外，NOID未指明决定中所依赖的“公开可获取来源”，也未指明任何有关赌场酒店项目进展的不利信息。因此，NOID未就构成FOD决定基础的不利信息提供充分通知，也未为申请人提供有意义的应对机会。

此外，依据 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“法定不合格的认定应仅基于诉讼记录中所包含的、已向申请人披露的信息”。为确保对我们面前程序的公平和完整审议，诉讼记录必须包含申请人提交的或在作出决定时所考虑的所有证据的副本。在此，“公开可获取来源”未包含在记录中。此外，如前所述，记录中未包含FOD决定中提及的某些商业计划和一封关于项目成本的信函。FOD负有确保记录完整并包含申请人提交的或FOD在作出决定时所考虑的所有证据的责任。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(2)；cf Matter of Gibson, 16 I&N Dec. 58, 59 (BIA 1976)。

因此，我们将撤回FOD的决定，并将该事项发回重审以进行进一步审查、签发新的NOID并作出新的决定。我们将该事项发回重审，以确保申请人有机会反驳导致FOD拒绝的不利信息。

III. 结论

FOD的决定被撤回，因为FOD未按 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i) 的要求，在作出决定之前为申请人提供充分机会以反驳来自诉讼记录之外的不利信息。发回重审后，FOD应考虑已提交的所有证据，包括在上诉中提交的证据和主张，签发新的NOID以就所考虑的任何不利信息提供充分通知，并作出新的决定。

命令：FOD的决定被撤回。该事项发回重审，以按照上述分析作出新的决定。

连接平台/服务台，记录中的证据不支持FOD关于l . 7
LJ属于项目一部分的认定。日期为2025年1月的商业计划以及一份由~-----~ra；
财产所有人和出租人之间、以及由I I作为承租人签订的租赁协议，规定了
.__,....._____.i....=.T::.he=--d=--o:....:.,cuments 中所述内容的租赁和重建条款，即 将继续保留对
的所有权和运营，而 将以购买选择权进行租赁和重建，
L..----r----------,....._____ ____J。所提交的证据未表明
是项目或创造就业实体的组成部分。虽然FOD的决定引用了日期为2023年9月18日、来自~----------~的关于.__
_____.和停车库成本的信函，但该信函不在记录中。在没有进一步证据的情况下，申请人未能证明
I I是项目的一部分，也未能证明投资于新商业企业（NCE）的资本已经创造或将会创造 8 C.F.R. § 204.6(i)(4) 所要求的就业机会。