FEB172026_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：40987252 日期：2026年2月17日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-526，外国投资者移民申请

申请人依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)，寻求作为移民投资者的分类。1 这第五优先（EB-5）分类使移民签证可供那些在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本、将有利于美国经济并为合格雇员创造至少10个全职职位的外国人使用。

外勤业务局（FOD）否决了该申请，认定申请人不满足创造就业的要求。具体而言，FOD认定拟议项目的施工延误和缺乏足够融资不支持关于申请人已提交全面且可信商业计划的认定。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)(2021)；另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 212-13 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，FOD认定申请人未能证明NCE或其全资子公司将成为填补预期新职位的合格雇员的雇主。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（将“ 商业企业 ”定义为包括“ 控股公司及其全资子公司 ”）；一般见 6 USCIS Policy Manual G.2(D)(4)，www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-g-chapter-2（规定“ [f]or a new commercial enterprise not located within a regional center ... the new commercial enterprise (or its wholly-owned subsidiaries) must itself be the employer of the qualifying employees ”）。我们基于相同理由驳回了申请人的上诉。现本事项基于合并的重新开案和复议动议提交至我们面前。

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)。经审查，我们将驳回该合并动议。

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

如我们在上诉决定中所解释的，外国人必须证明其在NCE中投资所需金额的资本将在两年内为至少10名合格雇员创造全职职位。2 8 C.F.R. § 204.6(i)。为证明创造就业，外国人必须提交：

(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，如果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，将产生不少于十（10）名合格雇员的需求，包括未来两年内的大致日期，以及此类雇员将被雇用的时间。

8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)。对于声称已投资于不与区域中心相关联的NCE的外国投资者，如申请人在本案中所为，记录必须证明其投资的资本已创造或很可能创造所需数量的雇员，且这些雇员现在或将来由NCE或其全资子公司直接雇用。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（将“ 商业企业 ”定义为包括“ 控股公司及其全资子公司 ”）；一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)（规定“ [f]or a new commercial enterprise not located within a regional center, the full-time positions must be created directly by the new commercial enterprise, ”意为“ the new commercial enterprise (or its wholly-owned subsidiaries) must itself be the employer of the qualifying employees ”）。此外，该法规将“ 雇员 ”定义为“ 为新商业企业提供服务或劳动并从新商业企业直接获得工资或其他报酬的个人 ”，并明确“ [t]his definition shall not include independent contractors. ” 8 C.F.R. § 204.6(e)。

如果外国人尚未创造所需数量的职位，则其申请必须包括一份全面且可信的商业计划，证明NCE在未来两年内需要至少10名合格雇员。8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 212-13。全面商业计划必须足够详细，以允许美国公民及移民服务局（USCIS）就创造就业潜力得出合理推论。Id. 仅结论性主张不能使USCIS确定创造就业预测是否比充满希望的猜测更可靠。Id. 最重要的是，商业计划必须可信。Id.

在本案中，申请人声称其于2021年和2022年共向NCE投资了5000003美元。记录中包含表明NCE计划在佛罗里达州、靠近佛罗里达州某地建设一个混合用途开发项目的文件。NCE最初与USCIS指定的……相关联。

2 USCIS Policy Manual规定“ [t]he 2-year period is deemed to begin 6 months after adjudication of Form I-526. ”一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(5)。我们注意到FOD于2025年5月1日否决了申请人的申请，我们于2025年9月10日驳回了其后续上诉。
3 申请人表示NCE位于目标就业区，因此所需合格资本金额从$1,000,000调整为$500,000。8 C.F.R. § 204.6(f)(2)(2021)。

区域中心，[已隐去]（“ 该区域中心 ”）。4 然而，该区域中心参与EB-5区域中心计划的指定已于2025年1月终止。然而，就申请人而言，其申请第4页显示，其声称在NCE中的投资现在不与区域中心相关联，且从未与区域中心相关联。相反，她据称作为独立移民投资者投资于NCE。一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(C)(2)（解释 “ [f]or petitions filed before March 15, 2022, a new commercial enterprise may be used as the basis for the petitions of more than one standalone immigrant investor ”）。

在初次提交时，申请人提交了多份讨论创造就业预测的经济影响分析。2014年10月经济影响分析第6页表明，该项目 “ will generate a total of 4,320 new full-time permanent direct, indirect, and induced jobs as a result of its initial capital expenditures on development and construction and subsequent operations of [the NCE]. ” 2020年6月经济影响分析第4页指出，该项目，包括 “ the design, development, construction, and year four revenues ... will create a total of 19,876 new permanent jobs in the [已隐去] Combined Statistical Area. ” 如我们在上诉决定中所讨论的，申请人在其2025年3月对FOD拒绝意向通知（NOID）的回应中声称，NCE拥有 “ direct job creation of 10,000 jobs ”，一份经济影响报告 “ showed a total number of direct jobs ... for construction of 1,532 ”，且 “ construction jobs are to be paid directly by [the NCE]. ”

我们在上诉决定中认定，记录不支持申请人关于NCE直接创造就业的主张。具体而言，我们解释称，申请人提交的文件表明，[已隐去]（项目财产所有人）已与[已隐去]就项目施工签订了协议。然而，记录中没有任何证据表明[已隐去]或[已隐去]是NCE的全资子公司。记录也缺乏证据确认建筑工人已经或将会直接从NCE或其任何全资子公司获得工资或其他报酬。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义 “ 商业企业 ” 和 “ 雇员 ”）。因此，记录不足以支持关于申请人可以依赖与这两份协议相关的任何所称建筑职位来满足创造就业要求的认定。见 8 C.F.R. § 204.6(e)；一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)。此外，我们解释称，申请人不能依赖记录中多份经济分析所讨论的创造就业预测，因为这些预测包括间接创造就业预测，即由非NCE或其全资子公司的公司的雇员所持有的职位。然而，作为独立投资者，申请人只能依赖由NCE或其全资子公司直接创造的职位，即由NCE的雇员或其全资子公司的雇员所持有的职位，来满足其创造就业要求。一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)。

此外，我们在上诉决定第4页和第5页讨论了该项目曾面临施工延误，且 “ 记录中的证据[未能]证实施工时间表。 ” 此外，我们认定，“ [尽管]申请人继续主张

4 该法规将 “ 区域中心 ” 定义为 “ 任何经济单位，无论公有或私有，其参与促进经济增长，包括增加出口销售、提高区域生产力、创造就业以及增加国内资本投资。 ” 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义 “ 区域中心 ”）。

项目[拥有]必要的资金且施工[将会]继续进行，但该主张[并未]得到记录中书面证据的支持。”简言之，我们认定申请人未满足创造就业的要求，因为该项目的施工延误和缺乏足够融资不支持她已提交所要求的全面且可信的商业计划的认定。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另参见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 212-13。

最后，在上诉决定中，我们讨论了USCIS的遵从政策，该政策规定“当USCIS此前已认定某一经济方法在适用于特定项目的事实时对于预测未来就业创造是合理的，USCIS在所有与该方法此前获批的特定项目直接相关的裁定中遵从该认定。”参见一般性 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。然而，我们解释称，此前获批的“申请[涉及]与区域中心相关的投资”，而申请人所主张的投资与区域中心无关。因此，我们拒绝遵从此前获批的预测就业创造的经济方法，因为作出有利决定所依据的基础事实与申请人案件的事实存在重大差异。

A. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。由于动议的范围限于先前决定，我们将仅审查本程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i), (ii)。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。参见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在动议中，申请人提交了NCE首席执行官（CEO）2025年10月的信函，声称NCE一直在寻求融资，并预计将获得资金以继续项目建设。该信函声称该项目“将创造总计19,876个新的永久性就业岗位……其中至少10,681.58个直接就业岗位”，且“建筑就业岗位以及零售租赁和房地产就业岗位”的员工“将由[NCE]直接雇用”。申请人还提供了2025年10月的信函和2025年8月的电子邮件往来，来自一名个人[已隐去]，讨论其在为项目争取融资方面的努力，以及[已隐去]有关项目向[已隐去]市申请必要许可的电子邮件往来。

申请人在复议动议中提交的材料未能推翻我们据以驳回上诉的理由，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.6(j)(4)规定的创造就业要求。因此，动议证据未能证明申请人具备被归类为EB-5移民投资者的资格。具体而言，动议证据不支持以下认定：任何预计创造的就业岗位或据称已创造的就业岗位将是或已是NCE或其任何全资子公司的雇员。参见8 C.F.R. § 204.6(e)；另参见6 USCIS Policy Manual，supra，G.2(D)(4)。尽管申请人在动议中主张该项目已创造就业岗位，但申请人未提交充分证据表明这些岗位由NCE或其任何全资子公司的雇员填补。例如，NCE首席执行官20205年10月的信函声称，“Roadway and Infrastructure Construction has been completed presently and

停车库的基础工程已完成。”然而，动议提交材料未包含任何证据表明任何建筑工人由NCE或其任何全资子公司直接雇用，从而使这些工人“直接从[NCE]”或其任何全资子公司“获得工资或其他报酬”。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“雇员”）；参见一般性 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)。

在其动议书面论证意见第5至6页，申请人再次提及与[已隐去]的施工合同以及由[已隐去]完成的开发工作。如所讨论，我们在上诉决定中解释称，记录中未包含任何证据表明[已隐去]是[已隐去]或NCE的全资子公司。我们进一步指出，与[已隐去]的合同表明，该公司而非NCE将是分配给该施工项目的任何员工的实际雇主。申请人在动议中未处理这些问题，也未提供与这些问题相关的证据。简言之，动议证据未能证明申请人可以依赖与该等项目相关的任何所主张的就业创造或预计就业创造，因为她未充分表明填补这些岗位的个人是或将是的NCE员工或NCE任何全资子公司的员工。

此外，虽然动议证据表明NCE已作出推进项目的努力，包括尝试从[已隐去]市获得必要许可及尝试获得必要融资，但动议证据不足以表明施工已恢复或NCE已实际获得必要资金。动议证据不足以克服我们的结论，即拟议项目的施工延误和缺乏足够融资不支持申请人已提交全面且可信的商业计划的认定。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另参见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 212-13。

尽管申请人已提交额外证据支持重新开案动议，但她未确立资格。因此，我们将驳回其重新开案动议。参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)；参见 Matter of Coelho, 20 I&N Dec. at 473。

B. 复议动议

复议动议必须确立我们的先前决定基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时程序记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于动议的范围限于先前决定，我们将仅审查本程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i), (ii)。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。

在动议中，申请人质疑我们上诉决定的正确性，声称“所提交证据的整体表明[NCE]的商业计划是一项全面的商业计划”，且其申请“基于[NCE]投资者的众多先前[申请]获批而有权获得遵从。”她未指出我们任何曲解或遗漏的证据，也未具体针对我们在上诉决定中认定其未满足创造就业要求的理由。她亦未援引法律、法规、先例决定或有约束力的政策来支持其认为我们驳回其上诉有误的主张。

申请人未解释我们是否或如何在上诉决定中错误适用了任何法律或政策。

尽管申请人对我们上诉决定中的分析持不同意见，但一般而言不同意我们的结论并非我们复议决定的理由。参见例如 Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)。在动议中，申请人未确立我们在上诉决定中有误。参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。因此，我们将驳回其要求复议我们先前决定的动议。

尽管申请人已提交额外证据支持重新开案动议，但申请人未确立资格。在复议动议中，申请人未确立我们先前决定在我们作出决定时基于对法律或政策的错误适用。因此，合并动议将被驳回。5 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。

通知：非法居留的外国人，或其它不可入境或可驱逐的外国人，可能通过签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的遣返程序。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福利的资格。

5 尽管在我们的上诉裁决中未予讨论，但记录不足以证明在申请人于2021年11月提交申请时，她已向NCE投资或正在投资至少500,000美元。见8 C.F.R. § 204.6(j)(2)；8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。具体而言，她在2021年9月的一份声明中承认“她当前的投资为200,000美元”，并且她“将在2022年4月30日前支付300,000美元的余额”。如有需要，我们将保留此资格问题供未来考虑。