FEB182026_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：41160901 日期：2026年2月18日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-526，独立投资人移民申请

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)，寻求移民投资人分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在有利于美国经济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。

外勤业务局（FOD）否决了该申请，认定申请人未证明创造就业的要求。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 City Center West Orange LLC、该NCE或任何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。现本事项以合并的重新开案和复议动议提交本办公室。

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)。

寻求移民投资人分类的外国人必须证明其在NCE中投资所需金额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，该外国人必须提交：

(A) 由十（10）名合格雇员的相关税务记录、表格 I-9 或其他类似文件的复印件组成的文件，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，将在未来两年内产生不少于十（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。

8 C.F.R. § 204.6(i)(4)(i)。对于声称已投资于不与区域中心关联的NCE的外国投资人，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 ”，即“ 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直接从新商业企业获得工资或其他报酬的个人 ”，并明确“ 本定义不应包括独立承包商 ”。8 C.F.R. § 204.6(e)。

如果该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(j)(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.

在此，申请人声称已向NCE投资总计500,000美元3。记录包括表明NCE计划在佛罗里达州[已隐去]附近建设一个综合用途开发项目的文件。该NCE最初与USCIS指定的区域中心EB5

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4月30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美元调整为500,000美元。8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2021)。

[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。更重要的是，申请人在其表格 I-526 第4页表示其投资未与获批区域中心关联。相反，其主张其作为独立移民投资人投资于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. ”后来，在回应FOD的拒绝意向通知（NOID）时，申请人主张NCE“ 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]就项目施工签订协议。然而，记录中没有证据表明[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收到或将直接从NCE或其任何全资子公司收到工资或其他报酬。见 8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 商业企业 ”和“ 雇员 ”）。因此，记录不足以支持申请人可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雇员所持有的职位。作为独立投资人，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雇员或其全资子公司雇员所持有的职位，以满足其创造就业要求。一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)。

我们还在上诉决定第4页和第5页讨论称，该项目面临施工延误，且“ evidence in the record [did] not substantiate the construction timeline. ”此外，我们认定“ [a]lthough the Petitioner continue[d] to assert that the project [had] the necessary funding and construction [would] proceed, that assertion [was] not supported by

4 该法规将“ 区域中心 ”定义为“ 任何参与促进经济增长的经济单位，无论公有或私有，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 ”）。

案卷中的书面证据。”简言之，我们认定申请人未满足创造就业的要求，因为项目的施工延误和缺乏足够融资不支持其已提交所要求的全面且可信的商业计划的认定。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 212-13。

此外，在我们的上诉决定中，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这一认定。”一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。但我们解释说，虽然此前获批的“申请[涉及]与区域中心相关的投资”，申请人的所称投资并非与区域中心相关。因此，我们拒绝对此前获批的预测就业创造的经济方法给予遵从，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不同。

A. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新的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的决定，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。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已继续寻求融资，并预计将获得资金以继续项目建设。该信函声称项目“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”，并且“建筑就业岗位以及零售租赁和房地产就业岗位的员工将直接受雇于[NCE]。”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~--------~的一名个人，讨论其在为项目争取融资方面的努力。此外，一份日期为2025年9月5日的项目物业评估报告显示其市场价值为82.8百万美元，以及4篇据称来自NCE网站的文章表示乐观，认为项目将于2026年推进建设和运营。

申请人在动议中提供的材料未能克服我们驳回上诉所依据的理由，即申请人未满足 8 C.F.R. § 204.6(j)(4) 下的创造就业要求。因此，动议证据未能确立申请人符合EB-5移民投资者分类的资格。具体而言，动议证据不支持以下认定：任何预计的就业岗位或据称已创造的就业岗位将是或已经是NCE或其任何全资子公司的雇员。见 8 C.F.R. § 204.6(e)；一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.2(D)(4)。虽然申请人在动议中声称项目已创造就业，但其未提交足够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 CEO的2025年10月信函称“道路和基础设施建设目前已完成，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直接受雇于NCE或其任何全资子公司，从而使这些工人“直接[从NCE]获得工资或其他报酬”。8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“雇员”）；一般见 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I I的施工合同以及由I I完成的开发工作。如我们所讨论的，在我们的上诉决定中，我们解释说案卷未包含任何证据表明I ~是NCE的全资子公司。我们进一步指出，与I 的合同表明该公司而非NCE将是分配到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，动议证据未能表明申请人可以依赖任何所称的就业创造或与项目相关的预计就业创造，因为其未充分证明填补这些岗位的个人是或将是的NCE雇员或其任何全资子公司的雇员。

此外，虽然动议证据表明NCE已作出努力推进项目，包括尝试从市O 获得必要许可和尝试获得必要融资，但动议证据不足以表明施工已恢复或NCE实际已获得任何额外资金。5 因此，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商业计划的认定。见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)；另见 Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 212-13。

尽管申请人提交了支持重新开案动议的额外证据，但其未确立资格。因此，我们将驳回其重新开案动议。见 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)；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的决定，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，申请人质疑我们先前决定的正确性，主张“所提交证据的整体表明[NCE]的商业计划是全面的商业计划”，且其申请“有权基于[NCE]投资者先前[申请]的众多批准而获得遵从。”但其未指出任何我们曲解或

5 虽然第一篇据称来自NCE网站的文章称项目停车库“已经建成”，但这与上述NCE CEO的陈述以及日期为2025年9月5日的评估报告相矛盾，后者称当时仅完成了建筑基础、基础设施和道路。动议未包含任何证据表明在我们先前决定所述之外发生了任何额外施工。我们注意到申请人未说明这些文章是否已发布到其网站或拟将来发布。

忽视的证据，也未具体处理我们据以认定其在上诉决定中未满足创造就业要求的理由。其也未引用法律、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立场。且申请人未解释我们如何在先前决定中错误适用法律或政策，或是否错误适用。

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

尽管申请人提交了支持重新开案动议的额外证据，但其未确立资格。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，该动议将被驳回。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：非合法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。