# FEB262026_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：39968826 日期：2026年2月26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》（本法）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）分类使外国国民可获得移民签证，条件是其向一家新商业企业（NCE）投资所需金额的合格资本，该企业将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定记录未能证明该NCE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进行重新审查（de novo）。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。

一、法律

外国人如向一家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有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。移民投资者可将所需资金直接投资于一家NCE，或通过“区域中心”投资。2

依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请人必须证明，向一家NCE投资所需金额的资本将在两年内为至少10名合格

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，并新增了重要的诚信条款。见本法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)(2022)。由于申请人于2017年提交其申请，当时存在的相关法律管辖本上诉裁决。
2 区域中心是一个经济单位，通过“提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资”参与促进经济增长。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计划，经指定的区域中心识别NCE并与之合作。

雇员创造全职岗位。另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就表格I-526裁决及岗位创造要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年期被视为自表格I-526裁决后六个月起算。

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明一家NCE将在两年内为至少10名合格雇员创造全职岗位，申请必须附有：

(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材料，涉及十（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，在今后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，以及此类雇员将于何时受雇。

预期岗位创造必须通过提交综合商业计划来证明。先例决定Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)解释称，“ 法规所设想的综合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 ”，且“ 应解释业务的用工需求，并包含招聘时间表以及所有岗位的职位说明 ”。该决定明确，要成为“ 综合 ”的商业计划，“ 必须足够详细，以使[美国公民及移民服务局（USCIS）]能够就岗位创造潜力得出合理推断 ”。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。“ 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满怀希望的猜测更为可靠。 ”Id. 该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

在后续程序中，USCIS不会遵从先前的有利决定，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的证据，或先前有利决定被认定在法律上存在缺陷。一般见6 USCIS Policy Manual, supra, at G(3)(A)(2)。如某项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。见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。当新的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。一般见6 USCIS Policy Manual, supra, at G(3)(A)(2)。

二、分析

申请人称其向[已隐去]（NCE）投资了500 000美元3，该企业由[已隐去]（区域中心）4依据移民投资者计划赞助。

3 申请人主张，创造就业实体位于目标就业区，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(t)(2) (2017)。

[已隐去]是USCIS指定参与EB-5计划的区域中心。见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 区域中心 ”）。

投资者计划。该NCE最初提议从80名移民投资者处汇集40 000 000美元，并将全部金额贷给[已隐去]创造就业实体（JCE）。该JCE将从事位于[已隐去]加利福尼亚州的两家酒店和一栋办公楼的建造、运营和管理。

FOD发出一份意图否决通知（NOID），部分原因是该项目似乎未按计划推进。在审查申请人的答复后，FOD认定记录包含重大变化，且由于项目执行延迟，商业计划按原提交内容不可信，用于显示岗位创造的经济方法不合理，因此申请人不符合移民投资者分类资格。经审查，本办公室同意记录包含对原提交商业计划的重大变化。因此，记录未能证明原商业计划可信，申请人不符合移民投资者签证分类资格。

如上所述，初次提交时随附的2015年9月商业计划表明，JCE将从事位于[已隐去]加利福尼亚州的一家170间客房酒店、一家110间客房酒店和一栋办公楼的建造、运营和管理。FOD发出一份NOID，部分原因是截至2024年8月NOID发出时，项目本应已经完工。然而，FOD认定“ 拟议的项目及岗位创造因缺乏项目开发而未成为现实…… ”。针对该NOID，申请人提交了一份日期为2024年9月的新商业计划。新商业计划称，NCE现正开展一个新项目，由一家215间客房的酒店和一栋含147套公寓的住宅楼组成。然而，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在上诉中，申请人主张FOD不当适用“ 重大变化原则 ”，并因此“ 因[他]更新商业计划以反映进展而惩罚[他] ”，而这些更新并未改变“ 投资的性质，而是澄清并支持了原计划 ”。申请人声称，申请提交后发生了其无法控制的外部事件，需要对原商业计划进行更新。例如，[已隐去]（拟进行建造的地点）希望增加住房供应，因此NCE更新其计划以纳入住房。此外，申请人称该更新后的商业计划包括建造一栋“ 混合用途建筑 ”，他们为此与24 Hour Fitness签订了租赁协议。然而，在COVID期间，24 Hour Fitness申请破产并解除了与NCE的协议，因此项目的建造计划需要再次重新设计。

申请人解释说，项目的变更需要新的土地权利文件、环境影响报告、经济报告和施工计划；所有这些都导致施工延误。然而，我们认定这些变更也导致项目与最初提交的内容存在重大差异。尽管我们认可所提供延误理由，但这并不改变以下事实：最初提交的项目并未实现，且由于项目性质的变更，新项目要求申请人提交新的商业计划和新的文件。由于在I-526表格范本获批与本申请审理之间，与审理相关的事实发生了重大变更，因此对先前裁定的遵从并不适当。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G.3(A)(2)。

我们进一步注意到，项目的时间表发生了重大变更。2015年9月的商业计划称，该项目“ 估计从管理阶段到运营和入住需要51个月 ”。然而，在发出NOID时，FOD指出该项目“ 才刚刚开始 ”。为回应NOID而提交的2024年9月商业计划表明，垂直施工将于2024年底开始，住宅楼将于2027年底完工，酒店将于2029年底完工。这比原计划本应完成的时间晚了10年以上。法规要求申请人提交一份可信且全面的商业计划，表明就业创造将在两年内发生，这使得项目时间表对于确定EB-5资格具有重大意义。5 参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)。

在上诉中，申请人提交了一份日期为2025年7月的更新项目状态报告，该报告表明他们仍处于计划审查阶段，施工尚未开始。虽然申请人请求在有关城市批准的额外文件准备就绪时允许补充上诉材料，但这些文件不会影响我们关于申请重大变更的裁定。申请人必须在提交申请时确立资格；申请不能在其根据新的事实组合变得符合资格之后的未来日期获得批准。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175。

此外，项目的成本发生了重大变更。原项目提出的总成本为79.97百万美元；其中40百万美元来自移民投资者，39.97百万美元来自“ 国内资金 ”。2024年9月的项目状态报告称，该项目从[已隐去]获得了40百万美元。然而，2024年9月的商业计划称，新项目的总成本为131.6百万美元；其中38百万美元来自移民投资者，93.6百万美元来自“ 国内资金 ”。FOD的决定指出，拟议项目成本增加，但申请人未表明他们将如何获得额外所需资金。在上诉中，申请人提交了一份其描述为“ JCE国内建设资金协议 ”的文件。然而我们注意到，该协议是针对财务咨询服务的，而非实际资金，且合同未签署。因此，这进一步表明申请人并未获得推动项目向前以创造所需就业所需的资金。

在上诉中，申请人主张不存在重大变更，因为“ 项目的性质和投资结构保持不变 ”。我们不同意。NCE变更了所建结构的类型、时间表、施工计划、经济和环境报告以及项目成本。这些变更构成了项目性质的变更。投资结构也已变更，因为NCE未证明他们拥有推动项目向前所需的资金。申请人不能基于其提交申请之后才产生的事实来确立资格。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76。换言之，他不能依赖为回应NOID或在其上诉提交材料中所描述的项目来确立其移民投资者签证类别的资格。相反，他必须基于日期为2015年9月的原始商业计划来确立资格。

5 参见 Kungys v. United States, 485 U.S. at 770-72（指出如果变更后的情况具有影响决定的自然倾向或可预见地能够影响决定，则该变更为重大变更）。

记录表明，原始商业计划并未向前推进，因为申请人提交了新的商业计划。因此，我们认定申请人未提供既全面又可信的商业计划。申请人未能可信地证明项目将按最初提交的内容完成，或原始商业计划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。

由于申请人不符合EB-5移民投资者签证类别的资格，我们无需触及并因此保留其余问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未提交一份全面且可信的商业计划，表明JCE将可能在接下来两年内为至少10名合格员工创造全职岗位——如2015年9月商业计划及申请人于2017年提交申请时最初提交的其他文件所述。参见 8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B); Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。由于申请人未满足就业创造要求，其未以优势证据标准证明其符合移民投资者签证类别的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表格（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。