JAN082026_02B7203 · EB-5 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

案卷号：39795558 日期：2026年1月8日

对实地运营局（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）分类使外国国民在向一家新商业企业（NCE）投入规定金额的合格资本、该企业将惠及美国经济并为合格雇员创造至少10个全职岗位的情况下，可获得移民签证。

实地运营局（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。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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投入规定金额的合格资本，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)。移民投资者可将所需资金直接投入NCE，或通过“ 区域中心 ”投入。2

依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请人必须证明向NCE投入规定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，经指定的区域中心负责识别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的裁决及创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年期被视为自表格I-526裁决之日起六个月后开始。

依据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明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，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，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。

预期创造就业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“ 应说明企业的用工需求，并包含招聘时间表以及所有岗位的职位描述 ”。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）]能够就创造就业潜力得出合理推断 ”。Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。“ 然而，仅凭结论性主张并不能使[USCIS]确定创造就业预测是否比充满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，当例如作出有利决定所依据的基础事实发生重大变化、案卷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时，USCIS不会遵从先前的有利决定。一般见6 USCIS Policy Manual, supra, at G(3)(A)(2)。如果一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，或涉及同一先前已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_____（NCE）投资了$500,0003，该NCE由_____（区域中心）4依据移民

3 申请人主张创造就业实体位于目标就业区，所需合格资本金额已从$1,000,000下调至$500,000。见8 C.F.R. § 204.6(f)(2) (2017)。

4 _____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 ”）。

投资者计划提供赞助。该NCE最初提议从80名移民投资者处汇集$40 million，并将全部金额借给_____，即创造就业实体（JCE）。该JCE将从事位于加利福尼亚州_____的两家酒店和一栋办公楼的建造、运营和管理。

FOD签发了一份意图否决通知（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，用于显示创造就业的经济方法不合理，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，初始提交时随附的2015年9月商业计划表明，JCE将从事位于加利福尼亚州_____的一栋170间客房酒店、一栋110间客房酒店和一栋办公楼的建造、运营和管理。FOD签发了一份NOID，部分原因是，在2024年8月签发NOID时，该项目本应已经完工。然而，FOD认定“ 所提议的项目及创造就业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现正致力于一个新项目，由一栋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化，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不当适用了“ 重大变化原则 ”，并因此“ 因[其]更新商业计划以反映进展而惩罚[其] ”，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，在申请提交后，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，拟进行建造的_____市希望增加住房供应，因此NCE更新了其计划以纳入住房。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 ”，为此他们与_____签订了租赁协议。然而，在COVID期间，_____申请破产并解除了与NCE的协议，因此该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迟。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实质性不同。尽管我们认可所提供延迟原因，但这并不改变最初提交的项目未能实现、且由于项目性质发生变化，新项目要求申请人提交新商业计划和新文件这一事实。由于在批准I-526表范本与审理本申请之间，与审理相关的事实发生了实质性变化，因此对先前决定的遵从并不适当。参见一般Zv 6 USCIS政策手册，前引，G.3(A)(2)。

我们进一步注意到，项目的时间表已发生实质性变化。2015年9月的商业计划称，该项目“ 预计从管理阶段到运营和入住需要51个月 ”。然而，在发出NOTD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。该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确定EB-5资格具有实质性。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市政府批准的其他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实质性变更的决定。申请人必须在提交申请时确立资格；申请不能在其根据一套新事实变得符合资格后的未来日期获得批准。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec.第175页。

此外，项目成本已发生实质性变化。原项目提议总成本为79.97百万美元；其中40百万美元来自移民投资者pooled，39.97百万美元来自“ 国内资金 ”。2024年9月项目状态报告称，该项目从~------~获得了40百万美元。然而，2024年9月商业计划称，新项目总成本为131.6百万美元；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，申请人提交了一份他描述为“ JCE国内建设融资协议 ”的文件。然而我们注意到，该协议是针对财务咨询服务的，而非实际融资，且合同未签署。因此，这并不能进一步表明申请人已获得推动项目向前发展以创造所需就业所需的资金。

在上诉中，申请人主张不存在实质性变更，因为“ 项目的性质和投资结构保持不变 ”。我们不同意。NCE改变了所建结构的类型、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改变。投资结构也已改变，因为NCE未证明他们拥有推动项目向前发展所需的资金。申请人不能基于其提交申请后产生的事实确立资格。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec.第175-76页。换言之，他不能依赖为回应NOID或在上诉文件中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月的原始商业计划确立资格。

5 参见Kungsys v. United States，485 U.S.第770-72页（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，则该变更具有实质性）。

记录表明，原始商业计划并未向前推进，因为申请人已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方式完成，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.第213页。

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“纯粹咨询性的认定”）。

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最初于2017年提交申请时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.第213页。由于申请人未满足就业创造要求，他未能以优势证据证明其符合移民投资者签证类别的资格。

命令：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，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过发出I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。这些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。