JAN232026_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

案由：40347942 日期：2026年1月23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)寻求移民投资者分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在将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中投资所需金额合格资本的非公民。

实地行动局（FOD）否决了该申请，认定申请人未能证明该新商业企业（NCE）将可能至少为合格雇员创造10个全职职位。在否决中，FOD拒绝遵从与该NCE相关的示范申请以及有关创造就业的有利认定，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其资格的责任。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 Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销FOD的决定，并将该事项发回重审，以按照以下分析作出新决定。

一、法律

外国人如在新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被归类为移民投资者。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)。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，并至少为合格雇员创造10个全职职位。

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该法第203(b)(5)条，并增加了重要的新诚信条款。见第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5) (2022)。由于申请人于2018年提交其申请，该日存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

在两年内。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。就I-526表裁决和创造就业要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述两年期被视为在I-526表裁决后六个月开始。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(j)(4)(i)，为证明新商业企业将在两年内至少为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表或十（10）名合格雇员的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，未来两年内将需要少于十（10）名合格雇员，包括大致日期，以及此类雇员将被雇用的时间。

美国公民及移民服务局（USCIS）关于在EB-5背景下遵从先前机构决定的政策规定，一般而言，EB-5流程中较早作出的决定将不会被重新审查，并将被推定已得到适当裁决。一般见6 USCIS Policy Manual, 同上, G.2(D)(5)。然而，当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，或先前的有利决定在法律上存在缺陷时，USCIS在后续程序中不会遵从先前的有利决定。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。见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)（认定如果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这一事实，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)。

二、分析

申请人主张其基于2017年11月1日向NCE投资500,000美元而具备EB-5分类资格。NCE拟从46名移民投资者以及其他资金来源汇集2300万美元，为在密西西比州[已隐去]建设一家酒店和赌场提供融资。此后，NCE项目变更为在密西西比州[已隐去]拟建的酒店、赌场和游乐园。

FOD于2025年3月向申请人发出否决意向通知（NOID），通知其意图否决该申请，因为“ 根据对公开来源的审查，该项目唯一可能的施工进展是连接平台/前台[原文如此]的可能完工

（位于[已隐去]与拟建项目酒店/赌场之间）以及游乐园。”该NOID还包含两个指向弗吉尼亚州州务卿网站的URL链接，据FOD称，这些链接显示“ RC和NCE的实体状态均为不活跃 ”。

在收到申请人的答复后，FOD否决了该申请，认定申请人未能证明商业计划符合Matter of Ho的要求，或申请人的投资将至少为合格雇员创造10个全职职位。2 FOD依据上述公开来源（具体为Google和Microsoft Edge搜索），进一步指出原商业计划和更新后商业计划中拟议施工时间表均未实现，且“ USCIS未能找到任何证据表明现有[已隐去]的翻新已开始，或任何证据表明该酒店将增设赌场。 ”此外，FOD的决定引用了密西西比州博彩委员会网站，包含一个URL，并指出其“ 未找到任何关于[已隐去]计划在2025年5月15日前从密西西比州博彩委员会获得博彩许可证的信息。 ”最后，FOD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，因为经济模型所依据的信息来自FOD认定既不全面也不可信的商业计划。

在上诉中，申请人主张FOD未遵从先前机构决定，违反了USCIS政策，并坚持认为尽管自2016年3月初始商业计划提交给USCIS以来，项目的地点、结构和时间表发生了一些变化，但事实并未发生重大变化。申请人进一步主张项目已取得足够进展，指出游乐园（根据密西西比州行政法规建造赌场的条件）已于2023年建成并投入运营。申请人主张已创造272.8个就业岗位，足以满足27名EB-5移民投资者的就业创造要求。申请人解释说，对[已隐去]的“ 改造 ”属于“ 施工前活动 ”，且“ 定于2025年开始 ”，这不是FOD所引用的公开来源可查看的进展。此外，申请人主张FOD无需查阅诉讼记录之外的信息即可确定酒店翻新和改造将会进行，且密西西比州博彩委员会支持该项目。最后，申请人提供了其通过[已隐去]贷款的进展证据，其主张该资金足以完成项目。

经审查，本办公室认定FOD未适当通知申请人其决定中引用的贬损性信息，即商业计划不可信，因此不能作为预测就业创造的依据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。该NOID未充分指明“ 公开来源 ”，也未提供有关建设项目的具体贬损性信息。FOD未提供对所依据信息的进一步说明或分析，仅提供URL是不够的，因为未向申请人提供Google街景信息的打印件，也未将其纳入诉讼记录。因此，

2 案卷记录包括两份日期分别为2016年3月和2025年1月的商业计划书。除这些商业计划书外，FOD的决定还依赖于不在案卷记录中的商业计划书，具体而言，是日期为2020年10月、2021年3月和2021年5月的计划书。依据8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)，“ 法定不合格的认定应仅基于程序案卷中所包含的信息 ”，该信息应向申请人披露。FOD负有责任确保案卷记录完整，并包含申请人已提交或FOD在作出决定时所考虑的所有证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

NOID未就贬损性信息提供充分通知，也未给予申请人有意义的回应机会。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。

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程序案卷中所包含的信息 ”，该信息应向申请人披露。在此，“ 公开可获得的来源 ”既未被纳入案卷记录，也未向申请人充分披露。3 此外，FOD未对所依赖的贬损性信息进行有意义的讨论。

III. 结论

基于上述理由，FOD的决定被撤回，本事项发回重审，以进行进一步审查、发出通知给予申请人机会以反驳来自程序案卷之外的任何贬损性信息，并作出新的决定。新的决定，如果不利，应仅基于已向申请人披露的程序案卷中的证据，并应包括对证据的足够详细和实质性的分析，以解释8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)所要求的拒绝的具体理由。

裁定：决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

3 FOD告知申请人，2025年1月商业计划书中提到的另一个NCE. I l未向USCIS提交I-956F表格。在上诉中，申请人主张l l正在准备并向USCIS提交I-956F表格以与该NCE就该项目的合作，但该NCE有可能在没有! !资金的情况下完成项目，取决于贷款收益，若如此，I I投资者资金可能被用于“ 作为‘ 过桥贷款 ’迅速偿还贷款 ”。申请人的主张引发了对项目可行性的担忧，应在发回重审时由IPO进一步审查。除此之外，申请人未能证明其投资所需的资本金额已提供给最直接负责创造就业机会的企业，而本申请正是基于该企业。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 179 (Assoc. Comm'r 1998)。