JUN162026_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：42717254 日期：2026年6月16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》（该法）第203(b)(5)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2021年）寻求作为移民投资者的分类。1 该第五优先（EB-5）分类使移民签证可提供给在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额合格资本的外国人，该投资将有利于美国经济，并为合格雇员创造至少10个全职职位。

外勤业务局（FOD）拒绝了该申请，认定记录未能证明商业计划具有足够的可信度，且区域中心依赖合理方法来证明所需的就业创造。我们驳回了随后的上诉。现该事项基于合并的重新开案和复议动议提交至我们面前。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

重新开案动议必须陈述新的事实并有文件证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。由于动议的范围限于先前的决定，我们仅审查这些程序中的最新决定。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）。

复议动议必须证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于程序记录中的证据是错误的

1 2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法》（RIA）签署成为法律，修订了一般资格要求，大幅改革并编纂了该法第203(b)(5)条中的区域中心计划，并增加了重要的新诚信条款。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。由于申请人在RIA实施之前提交了申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

在决定作出时。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于动议的范围限于先前的决定，我们仅审查这些程序中的最新决定。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。

外国人如果在美国新商业企业（NCE）中投资所需金额的合格资本，可被分类为移民投资者。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个全职职位。8 C.F.R. § 204.6(j)(4)。移民投资者可以直接在美国新商业企业中投资所需资金，或通过“ 区域中心 ”投资。2 根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)的要求，申请人必须证明在美国新商业企业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。另见8 U.S.C. § 1153(b)(5)(A)(ii)。就I-526表格裁决和就业创造要求而言，8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)(B)所述的两年期间被视为在I-526表格裁决后六个月开始。

根据8 C.F.R. § 204.6(j)(4)(i)，为证明美国新商业企业将在两年内为至少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表格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，在接下来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，以及此类雇员将何时受雇。

预期就业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，“ 法规所设想综合商业计划至少应包含业务描述、其产品和/或服务以及其目标 ”，并且“ 应解释业务的员工配置要求，并包含招聘时间表以及所有职位的职位描述。 ”该决定明确，要成为“ 综合的 ”，商业计划“ 必须足够详细，以允许[美国公民及移民服务局（USCIS）]就就业创造潜力得出合理推论。 ”Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。“ 然而，仅结论性的断言不能使[USCIS]确定就业创造预测是否比充满希望的猜测更可靠。 ”Id. 该决定总结道：“ 最重要的是，商业计划必须可信。 ”Id.

USCIS在后续程序中不遵从先前有利决定的情形包括：例如，作出有利决定所依据的基础事实已发生重大变化、程序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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at

2 区域中心是一个经济单位，参与通过“ 提高区域生产力、创造就业和增加国内资本投资 ”促进经济增长。参见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并与美国新商业企业合作。

G(3)(A)(2)。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，则该变化是重大的。参见Kungys v. United States, 485 U.S. 759, 770-72 (1988)。当新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不遵从先前的裁决。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at G(3)(A)(2)。

II. 分析

问题在于申请人是否证明我们先前驳回其上诉的决定是基于对法律或政策的错误适用，以及她是否提交了有文件证据支持的新事实，证明其符合所寻求福利的资格。基于下述理由，申请人未作出此类证明。因此，我们将驳回其合并动议。

A. 先前的AAO决定

申请人声称她向与_____相关的美国新商业企业投资了900 000美元。该美国新商业企业拟将申请人的资金投资于一个创造就业实体（JCE），即_____（JCE）。该创造就业实体打算“ 在[项目]建筑设计上增加额外2,500平方英尺的空间……以容纳更大的车辆维修和检查空间。 ”其他服务也计划增加，例如“ 纽约DMV许可的检查服务、快速维修和服务以及挡风玻璃维修和更换。 ”

外勤业务局发布了一份拒绝意向通知（NOID），提出了与商业计划和经济分析相关的若干关切。最终，外勤业务局拒绝了该申请，认定申请人对拒绝意向通知的回应未能充分证明商业计划的可信度及其符合Matter of Ho的要求。

申请人随后提起上诉，主张商业计划可信且基础经济方法合理。为支持上诉，申请人提交了额外文件，包括一份日期为2025年9月的更新商业计划，以佐证初始商业计划及随附经济报告的可信度。

在我们的上诉决定中，我们考虑了申请人的新证据。根据2025年商业计划，项目的范围、规模和资金扩展为三个阶段，美国新商业企业为第一阶段资助两个创造就业实体，两个新的美国新商业企业为增加的第二和第三阶段资助创造就业实体。我们的上诉决定指出了更新商业计划中的若干重大变化，这些变化引发了对商业计划可信度的关切。这些变化包括：1）增加两个EB-5发行，各由_____赞助，每个阶段招募外国投资者投资于一个美国新商业企业，该企业再投资于创造就业实体或一家名为_____的公司；2）修订的就业创造估计反映预计就业人数大幅增加，从19个就业岗位增至142个EB-5合格就业岗位；3）创造就业实体的新所有权和管理层；以及4）项目完成时间表的修改。因此，我们认定更新商业计划构成不允许的重大变化，并认定申请人未提交综合且可信的商业计划，显示美国新商业企业将为每位寻求EB-5分类的外国投资者创造至少

10名合格雇员。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

A. 复议动议

在动议中，申请人主张，我方先前的决定提出了超出原驳回理由的新问题，从而超出了上诉审查的范围，并剥夺了她在不利上诉决定之前获得所需通知和针对决定性关切进行有意义回应的机会。具体而言，申请人主张，我方基于其上诉时提交的新证据（即2025年商业计划）驳回上诉，引发了公平通知和正当程序方面的关切，因为在上诉被驳回之前，她没有获得针对这些问题进行回应的机会。申请人进一步主张，复议是有正当理由的，因为我方认定2025年9月商业计划反映了重大变化，却忽视了“ 项目的界限和范围，在原商业计划和修订后商业计划中所述，自2021年以来一直保持不变 ”。她还主张，项目的总体范围和资金预期用途保持不变，更新后的商业计划“ 仅仅澄清了[项目]预算之外的额外融资 ”。

我方不同意。对于上诉审查，我方对所有事实、法律、政策和裁量问题行使重新审查。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。这意味着我方重新审视记录，包括上诉时提交的证据，且无需遵从初始决定中作出的认定。因此，我方的决定可以处理先前决定中未提出或未解决的新问题。此外，未能符合法律技术要求的申请可由AAO予以拒绝，即使初始决定并未列明所有拒绝理由。见 Spencer Enterprises, Inc. v. United States, 229 F. Supp. 2d 1025, 1043 (E.D. Cal. 2001), aff'd. 345 F.3d 683 (9th Cir. 2003)；另见 Dor v. INS, 891 F.2d 997, 1002 n. 9 (2d Cir. 1989)（指出AAO以重新审查方式审理上诉）。

此外，如上文及我方上诉决定中所述，FOD发送了一份NOID，告知申请人证据未能确立该福利的资格。此外，NOID告知，该项目无法独立核实，且随其他申请一并提交并被申请人为其申请所依赖的商业计划不可信且不符合 Matter of Ho 的要求。回应中提供的证据未能解决NOID中列明的缺陷，该申请随后被拒绝。

此外，NOID就申请中的缺陷提供了充分通知，但申请人在上诉中或在本动议中均未提交充分文件以证明其商业计划全面且可信。我方的上诉决定提供了具体的不一致示例，这些示例削弱了更新后的商业计划，而她在动议中未能充分处理这些不一致之处。由于申请人未在动议中充分处理所述拒绝理由，她未能履行其举证责任，证明我方在驳回其上诉时在法律或政策上存在错误。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。动议的范围限于“ 先前的决定 ”和“ 程序中的最新决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i), (ii)。申请人未证明我方先前的决定存在法律或政策错误，或该决定基于作出决定时的记录是不正确的。见 8

C.F.R. § 103.5(a)(3)。因此，我方认定本动议不符合复议动议的要求。

B. 重新开案动议

我方注意到，重新开案移民程序的动议不受青睐，其原因与基于新发现证据的再审申请和重新审判动议相同。INS v. Doherty, 502 U.S. 314, 323 (1992)（引用 INS v. Abudu, 485 U.S. 94, 108 (1988)）；另见 Selimi v. Ashcroft, 360 F.3d 736, 739 (7th Cir. 2004)。在给予双方公平机会发展和陈述各自案件的前提下尽快结束程序，存在强烈的公共利益。INS v. Abudu, 485 U.S. at 107。

基于其裁量权，USCIS“ 在决定何时重新开案方面有一定自由度 ”，且“ 应当有权保持限制性 ”。Id. at 108。过于随意地批准动议可能导致无休止的拖延，因为外国人不断产生新事实以确立资格，这可能造成不必要地浪费时间处理申请请求。见 id。新事实必须具有如此重要的意义，以至于“ 如果程序……被重新开案，连同所有随之而来的拖延，所提供的新证据很可能改变案件的结果 ”。Matter of Coelho, 20 I&N Dec. at 473；另见 Maatougui v. Holder, 738 F.3d 1230, 1239-40 (10th Cir. 2013)。因此，寻求重新开案的一方承担“ 沉重负担 ”。INS v. Abudu, 485 U.S. at 110。就本动议而言，申请人未履行这一负担。

1. 重大变化

在动议中，申请人提交新证据以解决NCE商业计划和就业分配中的模糊之处。新证据包括第二份修订后商业计划；日期为2026年2月27日的经济报告附录；以及向[已隐去]建筑局提交的许可和执照材料。申请人主张，新NCE“ 有其自身独立的发行 ”，并未“ 实质性改变或替换本[项目]的发行 ”。申请人进一步主张，她无需披露随后向原JCE提供贷款的第三个NCE，因为“ 截至提交日期，这并非裁定资格所必需的重大事实 ”。她还主张，商业计划“ 仅仅 ”增加了关于“ 后续发行和特征以提供完整背景 ”的细节，且“ 法规和规章均未禁止JCE接受来自多个NCE的资本 ”。

我方不同意。更新后的商业计划反映了所建结构类型、时间表、扩建计划、经济报告、就业创造估计和项目成本的变化。这些变化构成了项目性质的变化。更新后的商业计划还反映了投资结构的变化，包含三个概念性开发阶段，而这些阶段并不代表顺序运营启动。如我方在上诉中所指出，初始商业计划未描述更新后商业计划中列出的其他阶段。随后，申请人的第二份修订后商业计划删除了对第一和第三阶段的引用。此处的问题在于，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。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175-76。换言之，她不能依赖其上诉文件中描述的项目来确立其EB-5投资移民签证类别的资格。相反，她必须基于日期为2021年1月的原始商业计划来确立资格。

如上诉决定中所述，申请人未证明原始商业计划的可信性。因此，我方认定申请人未提供既全面又可信的商业计划。同样，申请人未能可信地证明原始商业计划很可能在两年内为投资者创造至少10个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (i)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

2. 就业创造

在动议中，申请人主张，“ 归属于本[项目]的就业岗位完全源自[本NCE]900,000美元资本出资所产生的经济活动 ”，且“ 通过后续发行投入的补充资本所产生的就业岗位有其自身独立的就业创造分析，不计入本申请的就业创造主张，也不与之混合 ”。基于经济报告附录，她主张，900,000美元资本出资所产生的17个就业岗位的修订预测超过了投资者所需创造的10个EB-5合格就业岗位。基于新证据和记录中的证据，申请人主张，她已证明项目几乎完成、商业计划可信，且申请人的资本将用于为本NCE创造就业岗位。

然而，动议中提交的证据并未解决关于商业计划和就业创造预测可信性的关切。相反，第二份修订后商业计划主要通过聚焦整体项目的第二阶段并删除对第一和第三阶段的引用来更新先前的商业计划。此外，新证据未显示项目取得进展，同时将完成时间表进一步推迟到更远的未来。第二份修订后商业计划表明项目仍完成85%至90%，但将完成时间表从2025年10月改为2026年4月，以待占用证书。申请人未就这一变化及完成时间表的持续延迟作出解释或提供证据。此外，尽管第二份修订后商业计划称“ 所有必要的施工许可均已到位 ”，但申请人未提供证据佐证已收到项目施工的任何许可。

该动议所附证据还包括一份关于就业创造预测的经济报告增编，其重点在于本新商业企业（NCE）的第二阶段。然而，该增编未能充分证明第一年之后的收入预测。我们还注意到，第二次修订的商业计划和经济报告增编中所列的就业创造预测包括与电动汽车充电运营相关的岗位。根据此前提交的商业计划，电动汽车充电的资金被列入第三阶段，而非与本NCE相关的第二阶段。经济报告增编在为修订后的就业创造预测纳入电动汽车充电运营时，与申请人的陈述及先前的商业计划不一致。申请人一直主张电动汽车充电的建设与运营涉及整体项目的第三阶段，而非第二阶段，从而削弱了就业创造预测的准确性。

结合案卷中证据的整体情况，新证据不足以证明2021年1月的商业计划具有可信度，也不足以证明将创造必要数量的就业岗位。

尽管申请人已提交额外证据以支持其重新开案动议，但其在动议中提出的新事实和新证据不足以构成本案重新开案的理由。因此，重新开案动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

III. 结论

尽管申请人已提交额外证据以支持重新开案动议，但申请人未能确立资格。在复议动议中，申请人未能证明我方先前的决定是基于作出决定时对法律或政策的错误适用。因此，上述动议将被驳回。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：非法居留的外国人，或属于其他不准入境或可驱逐出境情形者，可能因签发I-862表《出庭通知》而依据该法第240条被启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来获得签证或其他移民福利的资格。