JUN232026_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：43098024 日期：2026年6月23日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-526，独立投资者移民申请

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)寻求移民投资者分类。1 该第五优先（EB-5）分类使外国人可获得移民签证，条件是其在新商业企业（NCE）中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。外国人可投资于与USCIS指定区域中心相关联的项目。参见《1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法》第610条，经修订。

美国公民及移民服务局（USCIS）否决了该申请，认定申请人未能证明NCE或创造就业实体（JCE）将为每名寻求EB-5分类的外国人创造至少10个合格雇员全职岗位。8 C.F.R. § 204.6(g)(1)。在其否决决定中，USCIS拒绝遵从其在先前就与该NCE相关的I-526申请中作出的关于创造就业的有利认定，指出这些较早申请获批所依据的基础事实发生了重大变化。USCIS还指出，证据不足以证明本申请所涉项目将按提议推进。我们驳回了随后的上诉，以及重新开案和复议动议。现该事项第二次以合并的重新开案和复议动议形式提交本办公室。

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。

重新开案动议必须陈述新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决定，我们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

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，大幅改革并将区域中心计划编纂于INA 203(b)(5)，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)。由于申请人在RIA颁布之前提交了申请，当时存在的相关法律管辖本次上诉裁决。

I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

在我们先前的决定中，我们认定申请人未能证明我们上诉裁定中关于项目范围已发生不被允许的重大变更的认定是错误的。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (BIA 1998)（指出“ 申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以图使明显存在缺陷的申请符合[USCIS]的要求 ”，且使用者“ 不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”）。USCIS政策手册解释称，“ 按照已提交的商业计划及其他支持性文件发生的变更通常不会被视为重大变更。 ”参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual G.3(e)(1)，www.uscis.gov/policy-manual。该手册进一步解释称，“ 一般而言，如果在审理时，投资人依据的是在其提交移民申请时并不存在的、重大不同的事实组合来主张资格，则投资人必须提交新的移民申请。 ”同上。2

本事项所涉项目涉及对位于印第安纳州[已隐去]的历史性[已隐去]工业综合体的修复。我们在先前的决定中指出，尽管记录显示最初拟议的项目已有四分之三完成，但2013年的原始商业计划曾预计项目的全部四个阶段将于2018年完成。此外，我们注意到记录中的若干文件，包括随重新开案动议提交的一些文件，表明项目包含若干建筑和设施，其中包括一家酒店，而这些并未包含在原始商业计划中。我们认定该证据不足以推翻我们先前在上诉中作出的认定，即项目建设延误构成对项目的重大变更。结合我们上诉决定中所述的项目资金问题，我们得出结论：动议中提交的新材料未能推翻我们先前的认定，即申请人未能证明该项目将为每名移民投资人创造所需的10个合格雇员全职工作岗位。3

经动议，申请人提交了补充证据，包括区域中心的一封新信函、一封关于对该项目潜在股权投资的新意向书（LOI）、关于在COVID 19疫情之前及2021年征收诉讼中遇到的项目延误的信函和电子邮件，以及关于NCE所拥有的前工业综合体再开发的媒体报道。申请人主张，这些新事实确立了资格，因为它们表明尚未有

2 正如 Doe v. USC1S, 410 F.Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019) 一案中所解释的：

2 正如 Doe v. USCIS, 410 F.Supp. 3d 86, 101 (D.D.C. 2019) 中所解释的：

已获批的I-526申请获得截至该申请适当提交之日的优先日期。8 C.F.R § 204.6(d)。如果申请在提交时不必满足EB-5要求且可随意更改，那么申请人可以提交不完整的申请，以获得更好的优先位置来获取签证。允许对不完整申请进行事后更改，对那些等到适当时机、在拥有确立所有EB-5要求所需证据时才提交表格的申请人将是不公平的。

3 我们还注意到申请人关于其是否已投资或正在积极投资所需金额资本的主张，但我们拒绝处理该问题，因为我们的决定基于另一项独立的决定性理由。由于本决定依赖与先前决定相同的驳回理由，我们将继续保留关于申请人是否已投资或正在积极投资所需金额资本的问题。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 ”）。

对项目及商业计划的重大变化，且项目将为每名移民投资者创造至少10个合格全职岗位。

关于项目范围的变化，区域中心的信函指出，本EB-5项目是同一物业上更广泛再开发规划工作的一部分，且“ 工程报告或规划文件中提及校园其他部分反映了整体物业的规模 ”，并“ 未引入新的项目组成部分 ”。申请人还主张，项目范围自2013年初始商业计划以来一直保持一致，尽管有我们先前决定中提及的证据，但从未包括酒店或会议中心。他表示，这些组成部分构成同一物业上另一独立项目的一部分，该项目部分由EB-5资金资助。4 此外，尽管申请人承认该独立项目涉及与本案件许多相同的利益相关方，但其表示媒体报道中引述的各方无权约束本案件中的区域中心、NCE或JCE。

我们注意到，随动议提交的两份关于项目所在历史性[已隐去]场址的新地方媒体报道均仅提及一家餐厅和酒店作为再开发计划的一部分，而未讨论构成项目第四阶段的拟建住宅。然而，除项目范围问题外，随动议提交的新证据未能推翻我们先前的结论，即项目已发生重大变化。

在我们先前的决定中，我们认定随该动议提交的新证据，包括区域中心的一封信函，未能充分解释项目时间表相对于原定2018年完成预测的延迟。随本动议提交的区域中心新信函主张，延迟“ 反映了再开发如此规模的历史性工业园区的内在复杂性，以及若干影响项目时间表的外部事件 ”。其讨论了关于建筑规范合规、占用批准和建筑出口的“ 市政审查时间延长 ”。该信函还提到2018年11月严重冰暴导致服务项目场址的电力基础设施受损，并表示该损坏直到次年才修复。

区域中心的信函附有2014年区域中心人员与市政府官员及承包商之间往来函件的证据，以及一份关于2018年11月印第安纳州冰暴的媒体报道和关于2019年在该场地进行的电气工程的往来函件。关于该冰暴，证据未能证明其与2019年进行的电气工程之间存在关联。此外，该冰暴发生在项目原定竣工年份的年末，因此无法解释此前五年中导致超过2013年商业计划所确立时间表的项目延误。

至于有关建筑和消防规范合规的通信，申请人未能证明2014年5月和6月所讨论的违规行为是随后漫长延误的原因。区域中心的信函表明，该镇坚持要求安装一

4 USCIS记录显示，该区域中心下另一个正在进行的项目部分由EB-5投资者出资，位于同一处房产。

扇额外的出口门，“需要大量的工程协调和监管审查”，这“延长了某些审批的时间表”，但信函称项目在其他方面继续推进。该证据不支持申请人关于该问题是项目建设延误核心的主张，也不支持其本可合理预见有关历史建筑的州和地方建筑规范要求的主张。

我们此前已确认，在本案中，COVID 19大流行可作为自2020年初起项目竣工延误的合理解释，且该镇于2021年提起的征收诉讼进一步影响了项目。5 然而，尽管申请人已回应了我们最近一次决定中关于在项目中增加酒店所表达的关切，但记录仍不足以推翻我们的结论，即大流行前的施工延误将施工时间表远远推后于最初预测，构成不允许的重大变更。See Limphoka v. Jaddou, 2024 WL 5414974 (N.D. Fla. Dec. 24, 2024)(认定“过去未能达到商业计划中自行设定的截止日期，可构成USCIS认定商业计划不足以证明需要十名全职员工的实质性证据。”)

如上所述，我们此前的决定还认定，申请人在本事项中第一次重新开案动议时提交的新证据并未处理或解决我们在驳回上诉时提出的有关项目资金的问题。我们认定，申请人未能推翻我们此前的结论，即记录不足以证明JCE将为每名EB-5投资者创造至少10个合格员工的全职工作岗位。就本动议而言，申请人提交了已提及的关于在该场地上正在进行的其他项目的媒体报道，6 以及一封来自~----------~的新意向书。该信函讨论了向项目第四部分（住宅单元）进行700万美元“潜在股权投资”的事宜，并明确声明其条款“不构成具有约束力的投资要约或承诺，而是谈判协议的基础。”

我们注意到，除了要约和终止日期以及为单独的酒店项目指定的资金金额外，该信函与为回应USCIS的拒绝意向通知而提交的来自l!的意向书完全相同。尽管区域中心的信函将该新信函描述为“一封承诺700万美元股权参与的信函”，但r--7信函的条款明确声明其并未作出此类承诺。正如我们在上诉决定中关于较早的c=Ji.，OI所述，该证据不足以解决因项目吸引的EB-5投资者少于最初计划而产生的项目资金短缺问题。因此，它不支持初始商业计划的可信度，也无助于证明JCE将创造所需的直接和间接合格工作岗位。

基于上述所有理由，我们认定，为支持申请人的重新开案动议而提交的新证据未能确立其作为EB-5移民投资者的资格。

5 我们注意到，记录中关于诉讼和和解的媒体报道表明，该镇因对再开发项目缺乏进展的担忧而对JCE提起诉讼。
6 这包括一篇关于项目场地上历史时钟亮灯仪式的文章。申请人并未主张，记录也未表明，时钟的修复是本项目的一部分。

复议动议必须证明我们此前的决定是基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时诉讼记录中的证据，该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于动议的范围限于此前的决定，我们将仅审查这些程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(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。

申请人在动议中主张，“ 开发团队一直在利用与2013年商业计划中所设想的结构一致的融资结构推进多户住宅开发阶段 ”，且此前提交的来自I l的意向书是该融资的组成部分。但正如我们在上诉决定中最初所述，并在我们此前驳回申请人动议时重申的那样，那些信函已经过期，且其所代表的潜在资金仍不足以弥补因EB-5投资者少于2013年商业计划预期而产生的资金短缺。我们指出，我们此前已认定该证据不支持该商业计划及其中所含就业创造预测的可信度，且申请人现在并未指出我们在作出该认定时错误适用的具体法律或政策。

此外，动议的范围限于“ 此前的决定 ”和“ 程序中的最新决定 ”。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(i)、(ii)。申请人在其当前复议动议中的主张仅仅是在重新争辩我们已在先前决定中考虑过的事实和问题。See, e.g., Matter of O-S-G-, 24 I&N Dec. 56, 58 (BIA 2006)（“ 复议动议并非当事方实质上可以提交与上诉时相同的书面论证意见并仅泛泛指控先前Board决定有误以寻求复议的程序 ”）。我们不会重新审理该申请。

尽管申请人提交了额外证据以支持重新开案动议，但其未能确立资格。我们此前决定中所指出的关于项目范围的问题已解决，但动议中提供的新证据未能推翻该决定中的结论并确立申请人作为移民投资者的资格。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：非法居留的外国人，或属于其他不可入境或可驱逐出境情形者，可能通过签发I-862表格（出庭通知）而依据该法第240条启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。