MAR172026_03B7203 · 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：40968865 日期：2026年3月17日

关于行政上诉办公室决定的动议

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 这一基于就业的第五优先（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，该企业将有利于美国经济，并为合格员工创造至少10个全职职位。外国人可以投资与USCIS（美国公民及移民服务局）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Pub. L. No. 114-113（2015）第575条修订。

外勤业务局（FOD）驳回了该申请，认定申请人未能证明其将所需金额的资本置于“ 风险 ”之中，也未能证明NCE将可能为每名寻求EB-5分类的外国人创造至少10个合格员工的全职职位。参见8 C.F.R. § 204.6(e)（定义“ 全职就业 ”和“ 合格员工 ”）、(g)(1)、(j)(2)。FOD驳回了随后合并提出的重新开案和复议动议。我们随后驳回了上诉，认定虽然记录表明申请人将其投资资金置于风险之中，但他未能推翻关于NCE将可能创造10个全职职位的认定。此外，我们认定申请人不符合移民投资者分类资格，因为他未能证明在提交申请时他已投资或正在积极投资所需金额至少500,000美元的资本。2 现该事项再次因合并提出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)。经审查，我们将驳回该动议。

1 2022年3月15日，《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。参见该法第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022）。由于申请人于2019年提交其申请，当时存在的相关法律[已隐去]
2 申请人表示NCE和_____，即创造就业实体（JCE），位于目标就业区，所需合格资本金额从1,000,000美元向下调整为500,000美元。参见8 C.F.R. § 204.6(f)(2)（2019）。

I. 法律

重新开案动议必须陈述新事实并有文件证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须陈述复议理由，并证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。复议动议在提交时还必须证明，根据初次决定时的记录证据，该决定是错误的。同上。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）。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

由于动议的范围限于先前的决定，我们将仅审查这些程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)、(ii)。

II. 分析

问题在于申请人是否已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，以及他是否已提交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，申请人未能作出此类证明。因此，我们将驳回合并动议。

A. 创造就业

在我们的上诉决定中，我们认定申请人酒店项目的2023年商业计划未能可信地证明其可能创造所需数量的员工。我们同意FOD的意见，即该商业计划因“项目时间表未达成以及缺乏资金和施工许可”而缺乏可信度。作为该认定的一部分，我们认定FOD适当考虑了与拟建酒店物业征收法律程序相关的证据，包括申请人随其初次合并重新开案和复议动议提交的新闻报道和法院文件，并指出诉讼证据使该物业能否用于酒店项目产生疑问。此外，我们认定，与申请人的主张相反，FOD合理认定酒店施工尚未开始，且所称延误（包括COVID-19疫情和物业法律程序）并未阻止疫情前两年内的开发。鉴于项目延误以及酒店项目成本和资金估算不一致，我们同意FOD的意见，即申请人未能以优势证据证明其商业计划的可信度。此外，由于就业创造估算依赖于商业计划的输入数据，我们同意FOD的意见，即申请人未能证明就业创造估算依赖于合理的经济方法。在没有全面商业计划证据的情况下，我们认定申请人未能证明NCE将在申请决定后两年内为每名外国投资者创造至少10个合格员工的全职职位。参见8 C.F.R. § 103.5(j)(4)(i)。

在复议动议中，申请人主张上诉决定基于事实和法律错误。申请人不同意我们依据Doe v. USCIS, No. 15 VC 10958, 2017 WL 770998, at *5 (N.D. Ill. Feb. 28, 2017)来认定该项目近八年的延误

损害了其商业计划的可信度。他主张，与Doe案不同，这些延误是合理的且超出其控制范围，依据是有文件记录的区划法律变更、疫情前施工停工以及项目场地的征收法律纠纷。虽然申请人声称USCIS未考虑2017年以来该物业的诉讼以及COVID-19疫情对酒店和建筑行业的经济影响和供应链中断，但记录中并未包含该物业自2017年以来一直作为诉讼标的的证据。相反，记录表明征收诉讼于2021年提起。此外，申请人在本动议中首次提出疫情前场地开发复杂因素导致了酒店项目延误。我们认可申请人关于USCIS政策允许合理项目延误的主张，“特别是在有正当理由且有充分记录的情况下”。然而，申请人未提供证据支持其关于疫情前项目延误的主张。

申请人强调，与本案不同，Doe案于2017年裁决，早于COVID-19疫情，该疫情造成了Doe案中不存在的供应链中断和施工延误。申请人主张他已提供更新的商业计划，反映了修订后的时间表并附有延误解释，从而反驳了不可信推定。此外，申请人主张，“当前项目已表现出持续善意努力以完成项目”，包括“更新的许可、承包商参与、修订的时间表和持续的资本投资”。在分析可信度时，他声称Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206 (AAO 1998)“承认商业计划可能演变或遭遇外部挫折，而不会使其本身不可信”。

我们此前已审议过申请人关于项目延误部分归因于疫情经济扰乱的主张。正如我们在先前决定中指出的，原商业计划预计酒店于2019年竣工，但已延误近八年，新的预计竣工时间为2027年10月，而申请人所称“开工条件已就绪”的施工尚未开始。申请人强调其先前的论点，即“现场工作已经开始”，2023年11月修复了毗邻物业的历史钟楼，并且“场地准备、公用设施迁移和围栏安装已在进行中”，有照片、发票和总承包商的声明为证。申请人主张，“USCIS不应狭隘地将‘施工’解释为仅指垂直或结构工程。前期开发和场地准备工作根据EB-5指导意见属于施工，”并援引Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 195 (BIA)。然而，我们此前已审议过申请人的论点，以及施工照片和社区对历史钟楼的修复，该钟楼不属于本酒店项目。申请人不争辩项目未按原计划和修订计划推进。相反，他援引征收诉讼和COVID-19疫情来为项目延误辩护。COVID-19疫情可能为2020年开始的施工延误提供合理解释，诉讼可能解释2021年开始的施工延误。但是，如上所述，正如我们在先前决定中指出的，申请人未提供合理解释说明为何项目自2017年初始计划以来未取得进展。

关于记录中项目估算成本和资金的不一致之处，申请人声称他只提交了2023年商业计划中概述的2000万美元估算和财务细节，项目中不存在其他项目预算或资金结构。因此，他坚持认为任何其他文件都不应被视为记录的一部分，包括其上诉书面论证意见中称项目拥有超过4000万美元资金以及一份2023年贷款

说明称项目成本近3200万美元。我们不同意申请人的主张。“ 与福利请求相关的任何证据均被纳入并视为该请求的一部分。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在根据优势证据标准裁决申请时，USCIS审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在证据整体的背景下审查，以确定待证明的事实是否“ 更可能 ”或“ 可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人的主张和支持文件是与申请裁决相关的材料，属于记录的一部分供审议。正如我们在先前决定中解释的，这些项目成本和资金方面未经解释的不一致使商业计划的可信度受到质疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致，指明真相所在）。

此外，申请人声称我们忽视了“ 关键证据 ”并忽略了EB-5政策标准，认定他未充分解释项目将如何吸引更多EB-5投资者或获得完成项目所需的剩余300万美元融资。他承认根据法规他需要提交全面的商业计划，但主张该法规并不要求在提交时全部资本投资已从所有投资者处完全落实，“ 也不要求任何第三方融资已最终确定，只要有可信证据表明项目有能力吸引额外资本。 ”他坚持认为其商业计划“ 明确概述了多阶段融资策略，包括EB-5资本、银行贷款和开发商股权 ”，“ 提供了初始投资者参与和持续营销努力的证据；”“ 引用了与贷款方的沟通和银行贷款承诺函；”并且“ 包含了第三方市场可行性研究，显示需求足以支持项目并吸引投资者。 ”他坚持认为通过提供此类证据，他已超出法规要求。

然而，记录中缺乏支持2023年商业计划所述项目财务计划的证据，申请人在本动议中声称该计划是项目资金结构的准确依据。2023年商业计划表明资金将包括三个来源：12,240,727美元银行贷款、500万美元EB-5投资和2,853,817美元业主股权。申请人提供了与200万美元EB-5投资相关的证据，但未解释他打算如何获得额外的300万美元EB-5投资。在其动议中，申请人强调Encore Enterprises于2024年2月4日出具的意向投资函。然而，该函不足以表明必要的贷款融资已承诺给本酒店项目。该意向函为本酒店项目提供300万美元，另外700万美元用于与JCE无关的多户住宅单元，并附有获得融资需满足的某些条件。然而，该函声明其不具约束力，仅是谈判协议的基础，有效期至“ 2024年12月30日营业结束 ”。未提供证据表明获得融资的条件已满足或双方已签订融资协议。此外，申请人未解释额外9,240,727美元贷款融资的来源。3 不具约束力的意向函不足以证明酒店项目

3 在本次证据请求中，申请人提交了2023年商业计划和一份来自I I的拟议贷款条款清单，日期为2023年7月17日。I I列出了向NCE提供潜在贷款的条款，金额为18,100,000美元或项目成本的55%中的较低者，贷款条款清单估计项目成本超过3200万美元。在本动议中，申请人未表明该拟议贷款条款清单仍然有效或属于酒店项目当前资金来源的一部分。

有可能获得必要资金，并且鉴于未提供更新的成本以评估需要多少资本投资，商业计划的经济方法（创造就业预测所依据的）不合理。

在重新开案动议中，申请人提交了新证据，并声称由于影响项目完成的征收诉讼已结束，项目可以不受阻碍地继续。申请人提交了法院命令和一篇当地新闻报道以证明诉讼已结束。日期为2025年[已隐去]的驳回命令指出，驳回诉讼请求的命令是根据双方之间的联合 stipulation 和驳回动议作出的。申请人未提交证据或讨论联合 stipulation 的条款，而这是驳回命令的依据。新闻报道提到一项解决土地争议的和解，称“ 该镇同意与[土地所有者]合作，确定并申请税收增量融资（TIF）资金、州税收抵免和其他融资机会。 ”虽然申请人主张2023年商业计划未变，但新闻报道表明酒店项目可能拥有与2023年商业计划所述不同的资金来源。这些资金不一致之处，加上缺乏与联合 stipulation 条款相关的信息，使申请人在2023年商业计划中的主张受到质疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出“ 申请人有责任通过独立客观证据解决不一致之处 ”，且“ 试图解释或调和相互矛盾的陈述，而缺乏指向真相所在的可靠客观证据，是不够的 ”）。

申请人还提交了一封日期为2025年9月30日的新信函，来自~---------~ ~---------' 区域中心（RC），重申酒店项目正在[已隐去]以及工程和财务合作伙伴的支持下推进开发。然而，该信函主要重复了其先前信函中的主张，这些主张已在上诉中审议。RC表示，自2025年5月以来，工程师和顾问“ 一直积极参与完成场地开发包、平整计划和与[已隐去]的公用设施协调。 ”为支持这些主张，申请人提交了一份日期为2025年9月16日的协议，由物业所有者与[已隐去]签订，内容为对40号楼屋顶框架项目的结构方案进行评估。然而，申请人未解释该结构评估如何推进了酒店项目。相反，RC表示延误的解决使项目能够按照商业计划和进度恢复，指出“ 项目仍然完全有权、开工条件已就绪，且其实施时间表可信。 ”RC还重申了社区在2023年对历史钟楼的保护，指出该钟楼与本项目分开，但表明了对物业和酒店场地重建的支持。

关于该项目的资金，区域中心的信函称：“ [该]项目资本过剩，所有资金来源仍完全承诺投入。我已重申其财务参与，并提供额外的股权和信贷资源，专门用于该酒店的完工。 ”然而，申请人未提供证据佐证其关于[已隐去]重申对项目财务参与的声称。未附支持文件的陈述证明力有限，不足以满足本程序的举证责任。Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)（引用 Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (Reg'l Comm'r 1972)）。

区域中心还指出：“ 为常规贷款机构或 TIP 承销商准备的单独开发商债务方案和营销材料可能显示额外成本，……但这些并非对 EB-5 资本结构的修改 ”，而是 “ 为融资目的准备的标准贷款材料，不构成对 USCIS 批准的 EB-5 计划的重大变更 ”。我们认识到，时间表和资金方面的一些变化可能不影响商业计划的整体可信度。然而，在本案中，为解决诉讼而达成的联合约定条款存在不确定性、缺乏文件证明开发商将获得完成项目所需的资金，以及缺乏支持文件证明迄今为止所声称的就业创造，综合来看，不支持认定申请人拥有包含成本信息、可信完工日期或就业创造预测的可信商业计划。因此，申请人未证明项目可能何时完工，或可能在两年内为每位投资者创造至少 10 个就业岗位。见 8 C.F.R. § 204.6(g), (j)(4)(i)(B)；Matter of Ho, 22 I&N Dec. at 213。

在我们先前的决定中，我们维持了 FOD 的认定，即申请人的就业创造方法不合理，因为它依赖于 2023 年商业计划的输入，而我们认定该商业计划不可信。在动议中，申请人表示其提交一份补充经济学家报告，使用基于更新项目成本估算和施工时间表的修订输入。然而，该补充报告未附于本动议中，也不在记录中。因此，申请人未能推翻我们关于其就业创造方法不合理的认定。

B. 投资可用于创造就业

在我们先前的决定中，我们认定申请人未能证明其投资可用于创造就业。参见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 第179页；另参见《美国公民及移民服务局政策手册》G.2(A)(2)一般性规定，https://www.uscis.gov/policy-manual。记录显示，JCE在2019年和2020年收到电汇付款共计200万美元，即两笔500,000美元的电汇，一笔在2019年8月，另一笔在2020年2月，以及2019年9月的一笔100万美元电汇。我们指出，银行对账单不足以证明NCE将申请人的全部投资转给了JCE，因为这些对账单未表明哪笔电汇包含申请人的500,000美元投资，也未表明电汇资金的来源。

经动议，申请人提交了新证据，包括一封来自RC的信函以及NCE的银行对账单，以证明JCE收到的电汇款项来自NCE。NCE的银行对账单显示，2019年8月26日，有500000美元从NCE账户电汇转出，而JCE的银行对账单显示，同一日期有500000美元电汇转入JCE的银行账户。RC的信函表明，这些款项是申请人的投资资金，最初由申请人亲属的银行账户通过电汇方式汇入NCE，其中2019年5月17日为200000美元，2019年5月14日为300000美元。结合在案证据考虑新证据，申请人已证明其投资资金可用于创造就业。然而，如上所述，由于申请人未能推翻关于NCE很可能创造10个全职岗位的认定，他未能确立获得该福利的资格。

尽管申请人在重新开案动议中提交了额外证据，但申请人未确立资格。在复议动议中，申请人未确立

我们先前的决定是基于我们作出决定时对法律或政策的错误适用。因此，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，或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 I-862 表格（出庭通知）而根据该法第 240 条面临驱逐程序。该程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。