FEB172026_01K1610 · I-924 · 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：41124882 日期：2026年2月17日

对实地运营局（FOD）决定的上诉

表格I-956，区域中心指定申请

2022年3月15日，《2022年EB-5改革与诚信法案》签署成为法律，废止了此前授权区域中心计划的立法。《移民与国籍法》（“ 本法 ”）第203(b)(5)条，8 U.S.C. § 1153(b)(5)（2022年）。本法规定，国土安全部部长有权“ 基于促进经济增长的提案，包括预期就业创造和国内资本投资增加 ”指定区域中心参与区域中心计划。本法第203(b)(5)(E)(i)条。本法进一步规定，申请人必须在其“ 组织结构、所有权或管理发生重大拟议变更的实施之前 ”寻求对其指定的修订……本法第203(b)(5)(E)(vi)(I)条。此外，本法修订了一般资格要求，对区域中心计划进行了实质性改革并予以编纂，并增加了重要的新诚信条款。本法第203(b)(5)条。

2023年，在《EB-5改革与诚信法案》颁布后，申请人——一家根据已废止立法指定的区域中心——提交了表格I-956，区域中心指定申请，寻求对其指定进行修订，“ 以确认符合《2022年EB-5改革与诚信法案》 ”。见本法第203(b)(5)(E)条。其在申请中还指出，“ 其中一名原始所有人[已]去世 ”，且该区域中心“ 正在重组并在尚存所有人名下合并其资产， ”

实地运营局（FOD）驳回了表格I-956申请，认定申请人未提供“ 确认与区域中心相关的所有人员均符合[本法第203(b)(5)(H)条]第(i)和(ii)款要求的证明和信息 ”或“ 区域中心所涉所有自然人的身份 ”，如本法第203(b)(5)(E)(iii)(III)、(V)条所要求。或者，FOD认定申请人未提交“ 旨在合理监控新商业企业[NCE]及任何相关就业创造实体[JCE]以寻求确保遵守 ”适用法律的现有政策和程序说明，或“ 旨在合理确保计划合规的现有政策和程序说明 ”，如本法第203(b)(5)(E)(iii)(II)、(IV)条所要求。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。另见本法第203(b)(5)(P)(i)(I)条。

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)。本办公室对此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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

区域中心计划的目标是刺激特定地理区域的经济增长。见本法第203(b)(5)(E)条。经指定的区域中心允许外国投资者将其及其他投资者的投资汇集于已界定的投资机会中。见同上。

本法规定，国土安全部部长有权“基于促进经济增长的提案，包括预期就业创造和国内资本投资增加”指定区域中心。本法第203(b)(5)(E)条。本法规定，“区域中心应在界定明确、连片且有限的地理区域内运营，该区域应在提案中予以描述，并符合将汇集投资集中于该区域的目的。”此外，“设立区域中心的提案应证明汇集投资将对该地理区域产生实质性经济影响”，并应包括以下类型的证据：

(I) 合理的预测，由经济上和统计上有效且透明的预测工具支持，涉及将汇集的投资金额、将接受此类投资的商业企业种类、因此类投资将直接或间接创造的就业详情，以及此类投资将产生的其他积极经济影响；

(II) 旨在合理监控新商业企业及任何相关就业创造实体以寻求确保遵守以下各项的现有政策和程序说明——

(aa) 美国所有适用法律、法规和行政命令，包括移民法、刑法和证券法；以及

(bb) 将进行证券发行、将提供投资建议或要约人或受要约人居住的每个州的所有证券法；

(III) 确认与区域中心相关的所有人员均符合(H)项第(i)和(ii)款要求的证明和信息；

(IV) 旨在合理确保计划合规的现有政策和程序说明；以及

(V) 区域中心所涉所有自然人的身份，如(H)(v)项所述。

本法第203(b)(5)(E)(iii)条。

本法第203(b)(5)条(H)项的相关部分，题为“ 区域中心计划所涉人员的诚信 ”，规定：

(i) 一般规定

国土安全部部长不得允许任何人参与任何区域中心、新商业企业或就业创造实体，如果——

(I) 该人被认定实施了——

(aa) 在过去10年内涉及欺诈或欺骗的刑事或民事违法行为；

(v) 与区域中心、新商业企业或就业创造实体相关的人员

就本款而言，除非国土安全部部长另有认定，如果某人直接或间接处于对根据(E)项所述计划所获取的任何资金的汇集、证券化、投资、释放、接受或控制或使用作出运营或管理决策的实质性权力地位，则该人与区域中心、新商业企业、任何关联就业创造实体（如适用）相关。如果该人分别在区域中心、新商业企业或就业创造实体担任负责人、代表、管理人、所有人、高级职员、董事会成员、经理、高管、普通合伙人、受托人、代理人或类似职位，则该个人可处于实质性权力地位。

本法第203(b)(5)(H)条。

二、分析

在上诉中，申请人提交了一份来自[已隐去]的声明，声称他是“ 一家特拉华州公司[已隐去]的唯一所有人兼[首席执行官]，[并且是][区域中心]的经理。 ”在脚注中，[已隐去]解释说[已隐去]此前是区域中心的经理，但其“ 最近申请了破产 ”，且[已隐去]“ 已接管[区域中心]的管理。 ”他进一步说明“ [已隐去]仍是[区域中心]的唯一所有人 ”，且他是“ [已隐去]的唯一所有人，因此仍[是][区域中心]的唯一所有人。 ”

记录不足以证明其有资格根据该法第203(b)(5)(H)条参与区域中心。另见该法第203(b)(5)(E)(iii)(III)条。具体而言，记录显示其“已被认定在过去10年内实施了……涉及欺诈或欺骗的民事违法行为”。该法第203(b)(5)(H)(i)(I)(aa)条。在2024年5月的申请中以及为回应FOD的证据请求（RFE），申请人提交了一份拟议协议、一份协议与命令以及一份随附证据。拟议协议称，I I“承认在2011年市政选举期间以假名作出了十一笔政治捐款”。拟议协议解释称，“报销政治捐款的做法通常被称为作出‘假名’或‘洗白’捐款”。该文件显示，~l“道德委员会工作人员发现了一些似乎来自与l有关联人士的捐款，且这些“捐款带有洗钱迹象……”。具体而言，道德委员会认定：

[2010年10月，I请其一名员工帮助他为一名市政候选人的]连任竞选筹集约5000美元捐款，并有一项谅解，即.....,.___~_ __.将用于报销名义捐款人。通过这种方式，~--~希望促进[其]商业利益。

由执法主任J I道德委员会和I I以个人身份及作为~ I总裁身份签署的协议与命令同样表明，~l“违反了市法律和宪章”。随附证据规定，“调查发现的证据表明存在由l I实施的违反《市宪章》第470(k)条的活动，形式为洗钱计划”，以及“证据表明l I促使十一名个人为其名下向[一名市政候选人的竞选活动]作出的政治捐款进行募集和报销”。该证据进一步称，l ~“承认[其]违反了市竞选财务法，报销了以他人名义向一名市政候选人作出的捐款，而未披露捐款的真实来源”。该证据解释称：

违反《宪章》第470(k)条的行为，例如报销政治捐款，规避了市的捐款限额。它们被称为政治洗钱，并被认为是道德委员会所执行的最严重违法行为之一。此类违法行为损害了公众在限制竞选捐款和披露捐款来源方面的重要利益……。

第4页的附件陈述了以下事实，以支持关于l~--~l违反了所引政治洗钱法的认定：

在[2010年10月]的某个时候，我！与[他的]员工[讨论]为某 cit 候选人]的2011年连任 .__..,--------,....---1 提供资金以报销 竞选筹集约5,000美元捐款。我 I同意让这些捐款获得报销。通过这些努力，._____.希望通过与当地政客和社区建立良好关系来促进[他的]商业利益。[他的]员工遵守了该协议，通过向家人和商业熟人募集捐款支票以换取现金报销。2010年10月14日，J I授权签发一张5,200美元的支票，从一！I

._____.I账户开出的5，200美元支票，用于报销该员工招募的捐款人。

记录显示，[已隐去]因违反所引述的政治洗钱法而被罚款27500美元，他于2015年3月以一张从_____账户开出的支票支付了该罚款。

._____.违法行为使其丧失作为与区域中心有关联个人的资格，因为该行为构成其被认定在过去10年内实施了涉及欺诈和欺骗的民事违法行为。第203(b)(5)(E)(iii)(III)条。具体而言，记录中的证据——包括拟议协议、协议与命令及其随附证据——确认l I寻求并确实通过要求一名员工招募个人作出政治捐款，然后使用l I资金报销这些被招募的捐款人，从而故意隐瞒和掩饰政治捐款的真实来源。其行为及对违反政治洗钱法的承认支持关于其实施了涉及欺诈和欺骗的民事违法行为的认定。此外，协议与命令的日期为2015年，这意味着在2015年，I l被认定实施了该民事违法行为，该行为发生在申请人于2023年提交I-956表申请之前的过去10年内。见该法第203(b)(5)(H)(i)(I)(aa)条；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(l)（规定申请人“必须在提交福利请求时证明其有资格获得所请求的福利，并且必须在整个审理期间持续符合资格”）。

在上诉中，申请人主张，FOD“多年前在一份关于[I-924表]申请的拒绝意向通知（‘NOID’）中[曾]提出过这一[涉及~!___~民事违法行为的]问题”，并且在审查申请人的答复后，“批准了[I-924表]申请”。I-924表申请的审理依据的是已废止的区域中心计划立法，该立法未包含规定哪些个人无资格与区域中心有关联的条款。然而，管辖申请人I-956表申请审理的《EB-5改革与诚信法》规定，被认定在过去10年内实施涉及欺诈或欺骗违法行为的个人无资格与区域中心有关联。见该法第203(b)(5)(H)(i)(l)(aa)条。

作为支持性证据，申请人在上诉中提交了一封日期为2025年11月7日的~I___~律师信函，声称“未提起刑事指控，未移交刑事起诉，且和解协议不包含关于故意、明知或欺诈性不当行为的认定”。虽然n.___~I违法行为在性质上属于民事而非刑事，但其确实涉及欺诈和欺骗，且~I___:]“_~的承认确认其行为是故意的。如上所述，记录——包括~sed协议、协议与命令及随附证据——确认D L_J明知地促使一名员工招募个人向~候选人捐款，且各方均理解其随后将使用L__J I I资金报销这些个人。行为是出于其促进商业利益的愿望。如证据所解释，~___.“承认[其]通过洗白[11]笔政治捐款违反了《宪章》第470(k)条”，且其行为通常“被称为政治洗钱，并被认为是道德委员会所执行的最严重违法行为之一”。基于这些理由，申请人未能充分证明“所有[具体而言! I与区域中心有关联的人员均符合[该法第203(b)(5)(H)条]第(i)和(ii)款的要求”。见该法第203(b)(5)(E)(iii)(III)条。证据

表明~ l是被认定在过去10年内实施了涉及欺诈或欺骗的民事违法行为的人；因此，其无资格与区域中心有关联。见该法第203(b)(5)(H)(i)(I)(aa)条。

此外，申请人在上诉中通过 陈述主张，申请人由_ I管理，因为其前任管理人~____,,.--,----,---~正处于破产程序中。如FOD的RFE所解释，“ [a]ll与区域中心有关联的人员必须提交[一份]I-956H表 ”，并且“ 个人和组织 ”均需要提交I-956H表，例如._____。记录中不包含区域中心管理人的I-956H表。见该法第203(b)(5)(H)(v)条。基于上述理由，我们以申请人未满足该法第203(b)(5)(E)(iii)(III)条规定的具体要求为由驳回其上诉，即其未能提供“ 证明所有与区域中心有关联的人员均符合[该法第203(b)(5)(H)条]第(i)和(ii)款要求的证明和信息 ”。

或者，申请人未能证明其有资格获得I-956表申请，因为其未满足该法第203(b)(5)(E)(iii)(IV)条的要求。如前所述，申请人必须证明“ 该集合投资将对[一个界定明确、毗连且有限的]地理区域产生实质性经济影响 ”。申请人必须提交的所需证据类型之一是“ 对为确保项目合规而合理设计的现行政策和程序的说明 ”。第203(b)(5)(E)(iii)(IV)条。

记录不支持认定申请人的政策和程序经过合理设计以确保项目合规。申请人提交了其律师的多封信函，承认与区域中心相关的多个NCE和JCE已申请破产保护。根据2025年11月14日的一封信函，[已隐去]一个与区域中心相关的JCE申请了破产保护。其资产，包括一个与区域中心关联的EB-5酒店项目的所有权，被止赎并出售。申请人在其上诉书面论证意见第2页说明，该酒店项目在出售时尚未完工。同样，申请人律师2025年11月14日的信函表明，区域中心关联的NCS [已隐去]以及区域中心的前任经理[已隐去]截至2025年7月均处于破产程序中，原因是他们无法推进EB-5项目。这些区域中心关联实体获得了大量EB-5资金。

此外，在2024年5月的一封信函中，申请人的律师称，七名寻求EB-5分类的投资者对[已隐去]和[已隐去]提起诉讼，指控这些实体存在不当行为。申请人在上诉中承认[已隐去]这些诉讼正在审理中。基于这些可能影响申请人运营和区域中心项目合规的正在进行的诉讼，申请人未能充分证明“ pooled investment将对[一个界定明确、连续且有限的]地理区域产生实质性经济影响 ”，也未能证明其已提交“ 对现有政策和程序的描述，这些政策和程序经过合理设计以确保项目合规 ”。第203(b)(5)(E)(iii)(IV)条。基于上述理由，我们以申请人未满足第203(b)(5)(E)(iii)条（包括第(IV)小节）规定的要求为由，驳回申请人的上诉。

III. 结论

上诉被驳回，因为上诉人未能确立Form I-956申请的资格。具体而言，其未提交“ 确认所有与区域中心相关的人员均符合[该法第203(b)(5)(H)条]第(i)和(ii)款要求的证明和信息 ”。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)(III)条。

作为替代理由，申请人的上诉被驳回，因为其未能充分证明其拟议的“ pooled investment将对[一个]地理区域产生实质性经济影响 ”，因为针对其关联实体、前任经理和负责人[已隐去]的正在进行的法律诉讼不支持认定其已提供“ 对现有政策和程序的描述，这些政策和程序经过合理设计以确保项目合规 ”。参见第203(b)(5)(E)(iii)(IV)条。1

裁定：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，可能因签发Form I-862出庭通知而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等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。

1 FOD的决定提出了有关申请人Form I-956申请资格的其他问题。对于本决定未讨论的任何资格问题，我们保留在必要时在未来予以考虑的权利。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 ”）。