SEP162025_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

案卷编号：38792748 日期：2025年9月16日

对实地行动局（FOD）决定的上诉

表格 I-956，区域中心指定申请

上诉人寻求被指定为区域中心，以参与《移民与国籍法》（“ 本法 ”）第203(b)(5)(E)条、8 U.S.C. § 1153(b)(5)(E)项下的区域中心项目。本法规定，国土安全部部长有权“ 基于促进经济增长的提案，包括预期创造就业和增加国内资本投资 ”指定区域中心参与该项目。见本法第203(b)(5)(E)条。

实地行动局（FOD）拒绝了该申请，认定上诉人未能充分证明“ ［拟议的］集合投资将对其［拟议的］地理区域产生实质性经济影响 ”，而这是本法第203(b)(5)(E)(iii)条的要求。本事项现依据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。

上诉人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题重新审查（de novo）。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

区域中心项目的目标是在特定地理区域内刺激经济增长。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本人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，包括预期创造就业和增加国内资本投资 ”指定区域中心。本法第203(b)(5)(E)条。本法规定，“ 区域中心应在界定的、连片的、有限的地理区域内运营，该区域应在提案中予以描述，并符合将集合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集合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）在经济和统计上有效且透明的预测工具支持下，就以下事项作出合理预测：将汇集的投资金额、将接受此类投资的商业企业种类、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

本法第203(b)(5)(E)(iii)条。

为证明对拟议地理区域产生实质性经济影响，区域中心申请人可提交证据，基于不同类型的变量证明拟议区域内拟议经济活动之间的联系，此类变量包括但不限于：

- 区域连通性；
- 劳动力池和供应链；以及
- 项目之间的相互依存性。

此外，为证明拟议经济活动有可能对拟议地理区域产生实质性经济影响，区域中心申请人可展示该活动相对于相关经济条件的影响，从而使拟议区域的范围有限并与拟议经济活动的范围和规模相一致，因为区域中心申请人须聚焦于美国的一个地理区域。见本法第203(b)(5)(E)(iii)条。

二、分析

上诉人寻求被指定为区域中心以参与EB-5项目。其在2023年7月的陈述中表示，其拟议地理区域涵盖11个连片州：（1）华盛顿州、（2）俄勒冈州、（3）加利福尼亚州、（4）蒙大拿州、（5）爱达荷州、（6）怀俄明州、（7）内华达州、（8）犹他州、（9）科罗拉多州、（10）亚利桑那州和新墨西哥州。记录包括商业计划和经济学分析，表明上诉人拟议的集合投资涉及以下31个拟议项目：1

（1）位于_____、华盛顿州的四个拟议酒店项目；
（2）位于'----------~俄勒冈州的两个拟议多户住宅项目；

（3）位于加利福尼亚州的六个拟议酒店项目；'----------~

1 在其提交材料中，上诉人将拟议项目称为假设性项目。

（4）位于蒙大拿州的三个拟议多户住宅项目；,_____.

（5）位于'----------~爱达荷州的两个拟议多户住宅项目；

（6）位于'----------'怀俄明州的两个拟议多户住宅项目；

（7）位于内华达州的两个拟议多户住宅项目；'----------'

（8）位于._____.犹他州的两个拟议多户住宅项目；

（9）位于科罗拉多州的三个拟议酒店项目；,_____.

（10）位于._____、亚利桑那州的两个拟议多户住宅项目；以及

（11）位于新墨西哥州的三个拟议酒店项目。,_____~

A. 美国人口普查局的西部区域

上诉人主张，拟议的11州地理区域“ 在就业和商业上紧密相连，其边界符合将集合投资集中于该区域的目的 ”。为支持其立场，上诉人指出拟议地理区域是美国人口普查局西部区域的一部分（不包括夏威夷和阿拉斯加），并提交《美国人口普查局地理区域参考手册》第2章作为支持证据。上诉人于上诉时提交的、来自_____的2024年9月信函同样声称，拟议的11州地理区域是“ 一个界定明确、连片、有限且被美国人口普查局界定为经济上相互关联的区域 ”。然而，正如FOD在决定第11页所解释的，美国人口普查局界定各区域并非“ 基于这些［区］域是否代表为经济活动目的而相互关联的人口或经济体 ”。记录支持FOD的认定。

《美国人口普查局地理区域参考手册》解释称，为数据制表目的，人口普查局将美国各地区归入不同类型的统计地理实体，包括4个区域（西部、中西部、东北部和南部）；9个分区；5,581个人口普查县区（CCD）；4,423个人口普查指定地点（CDP）；以及268个大都市

统计区（MSA）。2 该手册规定，人口普查局使用两项基本原则——同质性原则和功能整合原则——来设立和修订统计地理实体。虽然该手册第2章第29页指出，“ 通勤、交通流量、贸易模式和通信等方面的统计数据等各种量化指标 ”被用于形成大都市区（MA）等统计地理实体，3 但并未说明人口普查局使用相同或类似的量化指标或因素来形成各区域，包括西部区域。相反，该手册第2章第22页指出，人口普查局通过合并各州来形成区域，但未说明其还考虑了这些州内的经济因素来形成区域。

来自._____.的2024年9月信函还提到《美国人口普查局地理区域参考手册》第6章。该手册第6章第1页解释称，美国人口普查局设立区域，是为了“ 提供在历史发展、人口特征、经济等方面大致相似的大型单元 ”，以便“ 在较长时期内对相同州组的数据进行汇总 ”并“ 为比较统计分析提供更大的地理框架 ”。该手册并未表明，且上诉人亦未充分证明，美国人口普查局在形成各区域（包括西部区域）时考虑了区域连通性、劳动力池和供应链等因素，或其他能够证明对某一特定区域的集合投资有可能对该区域产生实质性经济影响的经济因素。见本法第203(b)(5)(E)(iii)条。

基于上述理由，记录不支持上诉人的主张，即其拟议的11州地理区域仅因其属于人口普查局西部区域的一部分即满足法定要求。见本法第203(b)(5)(E)(iii)条。

2 美国人口普查局对都市统计区（MSA）提供以下定义：
由管理和预算办公室划定、供联邦统计机构使用的地理实体。都市统计区由一个或多个县（或同等实体）组成，这些县与至少一个人口不少于50,000的都市化地区相关联，再加上通过通勤联系衡量与核心具有高度社会和经济一体化的相邻县。都市和微型都市统计区统称为“ 核心基础统计区 ”（CBSA）。
美国人口普查局，词汇表，可查阅 https://www.census.gov/glossary/?term=Metropolitan+Statistical+Area（于2025年9月15日访问），打印件副本已并入诉讼记录。
3 美国人口普查局对都市区（MA）提供以下定义：
以前，由管理和预算办公室设立的一个集合术语，指都市统计区、合并都市统计区和初级都市统计区。随着核心基础统计区概念的引入，这一概念于2003年被废止。
美国人口普查局，词汇表，可查阅 https://www.census.gov/glossary/?term=Metropolitan+Area+%28MA%29（于2025年9月15日访问），打印件副本已并入诉讼记录。

B. RIMS II乘数4

或者，上诉人主张，记录中的证据，包括商业计划和经济分析，充分表明拟议的11州地理区域内的31个拟议项目“ 证明 pooled investment 将对[拟议]地理区域产生实质性经济影响 ”，符合该法的要求。见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

作为支持证据，上诉人提交了除其他文件外的一份2023年6月EB-5经济影响分析，作者为~_____，经济分析第2页解释称，“ 报告使用经济分析局（BEA）提供的2021年RIMS II乘数概述了[31个拟议]项目的影响 ”，并且“ 乘数基于项目区域的2015年通勤模式 ”。该经济分析声称其“ 采用了通过BEA指南确定的最佳实践 ”，并“ 依赖经济和统计上有效的方法来估算通过资本支出、出口增加产生的收入、区域生产力提高、创造就业以及该项目带来的国内资本投资增加而直接或间接创造的就业 ”。

在其2023年7月的信中，上诉人主张：

在[2023年6月]经济报告的开头部分，项目影响是基于保守的、本地化通勤模式计算的。从报告第222页开始，项目影响是基于代表整个区域中心范围[即拟议的11州地理区域]的行业间关系的乘数进行分析的。

上诉人上诉时提交的~-------~2024年9月信第2页同样声称，“ [2023年6月]经济分析包含了关于拟议投资在直接/间接创造就业、产出增加和收入增加方面的本地化和区域经济影响的具体细节。 ”

上诉人未能充分证明其拟议的“ pooled investment 将对[拟议的11州]地理区域产生实质性经济影响 ”，也未包含该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 由经济和统计上有效且透明的预测工具支持的合理预测 ”。正如FOD在决定第7页所讨论的，“ 为RIMS II乘数选择的地理区域[或受影响区域]必须与经济模型输入所描述的经济活动相一致，模型才有效 ”，而在本案中，上诉人“ 未提供此证据 ”。

4 上诉人在其提交材料中引用的1997年3月《区域乘数：区域投入产出建模系统（RIMS II）用户手册》解释称，“ 区域投入产出（I-O）乘数考虑了区域内的行业间关系，是区域经济影响分析的有用工具。 ”该手册进一步指出，“ 经济分析局（BEA）开发了一种估算区域I-O乘数的方法，称为RIMS（区域产业乘数系统） ”，随后“ BEA完成了RIMS的增强版，称为RIMS II（区域投入产出建模系统） ”。《区域乘数：区域投入产出建模系统（RIMS II）用户手册》，美国商务部，经济与统计局，经济分析局（1997年3月），可查阅 https://apps.bea.gov/scb/pdf/regional/perinc/meth/rims2.pdf（2025年9月15日访问），该出版物副本已纳入诉讼记录。

1. 11州乘数

如前所述，2023年6月经济分析使用“ 整个请求区域中心区域[即整个拟议的11州地理区域]地理范围的RIMS [II]乘数 ”——经济分析称之为“ 宽泛乘数 ”——来“ 确定拟议项目在整个区域的经济影响 ”。经济分析第223页至末尾规定，使用“ 宽泛乘数 ”计算经济影响，31个拟议项目的“ 区域中心影响 ”将为产出$3,358,628,587、收入$1,238,717,283和20,617个新就业。然而，经济分析第226页承认“ 较宽泛的乘数可能高估项目影响 ”。事实上，正如FOD决定第6页所讨论的，上诉人依赖“ 基于整个[11州]区域的乘数在经济或统计上无效 ”。

在其提交材料中，上诉人引用了多份关于RIMS II的出版物。其中一份是1997年《区域乘数：区域投入产出建模系统（RIMS II）用户手册》。5该手册第7页指出，为有效使用RIMS II乘数进行影响分析，“ 用户必须确定受研究项目或计划影响的区域 ”。此外，手册第11至18页包含四个案例研究，说明如何正确使用RIMS II乘数估算综合经济影响。在所有四个案例研究中，用于确定综合经济影响的乘数均与多县区域相关，而非与州或多州区域相关的乘数。

手册在脚注15中解释称，“ [对]于一县区域，影响有时被低估，因为RIMS II乘数不反映‘ 反馈 ’效应，例如附近县的通勤者在该县进行的购买。 ”然而，脚注16警告称，“ [对]于多县区域，影响有时被高估，因为RIMS II乘数反映了不受研究项目或计划影响的行业的经济活动，但由于经济区内各县之间的强经济联系，经济区的高估可能不如州严重。 ”该手册不支持以下认定：上诉人使用11州乘数估算31个拟议项目的经济影响构成该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 由经济和统计上有效且透明的预测工具支持的合理预测 ”。相反，手册表明应使用涉及小得多受影响区域的乘数来估算上诉人拟议项目的综合经济影响。

其他关于RIMS II的出版物同样不支持以下认定：上诉人所依赖的用于估算其拟议地理区域经济影响的11州乘数“ 在经济和统计上有效 ”。见该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条。例如，第3章第2页的

5 见上文脚注4。

《RIMS II：区域开发者和规划者的基本工具》，6 一份2013年BEA出版物，强调“ 选择此[受影响]区域……是所能做出的最重要的选择之一，因为它极大地影响研究结果。 ”BEA出版物指出，“ 使用[RIMS II]乘数时最大的错误之一是使用远大于工人实际花费其收入的区域 ”，因为这种“ 做法往往导致夸大的影响估算 ”。BEA出版物第3章第3页建议，“ 核心基础统计区，7 例如美国管理和预算办公室的都市统计区（MSA），8 通常可作为[受影响]区域的良好选择，因为它们由具有密切经济联系的区域组成。 ”无论是手册还是2013年BEA出版物，均不支持以下认定：上诉人经济分析中依赖11州乘数估算经济影响的部分使用了该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 经济和统计上有效且透明的预测工具 ”。

在上诉中，上诉人主张，11州多[已隐去]区域之所以[已隐去]，是因为“ 即使仅仅[已隐去]七个（7）[已隐去]拟议项目合在一起，也会根据使用人口普查局数据的完整通勤模式，从整个11州地理区域的78%中吸引通勤者。 ”然而，RIMS II出版物并未说明“ 完整通勤模式 ”是选择适当乘数以估算一个项目或一组项目的经济影响时的决定性因素。

此外，上诉人提交的数据并不支持“ 完整通勤模式 ”应决定适当RIMS II乘数的认定。具体而言，2023年6月的经济分析提供了以下关于七个被引用项目的信息：

6 RIMS II, An Essential Tool for Regional Developers and Planners, U.S. Dep't of Commerce, Bureau of Econ. Analysis (Dec. 2013), available at https://www.bea.gov/sites/default/files/methodologies/RIMSII_User_Guide.pdf（于2025年9月15日访问），该出版物副本已并入诉讼记录。BEA出版物解释称，存在Type II和Type I乘数，并且“ Type II乘数……同时考虑最终需求变化的产业间效应和家庭支出效应 ”，而“ Type I乘数……仅考虑最终需求变化的产业间效应 ”。

7 美国人口普查局对核心基于统计区域（CBSAs）提供以下定义：

统称大都市统计区域和小都市统计区域。CBSAs由与至少一个核心（城市化地区或城市簇）相关联的县或若干县（或等效实体）组成，该核心人口至少为10,000人，加上通过通勤联系衡量的与核心具有高度社会和经济融合的相邻县。

美国人口普查局，词汇表，可访问于https://www.census.gov/glossary/?term=Core+Based+Statistical+Areas+%28CBSAs%29（于2025年9月15日访问），打印件副本已并入诉讼记录。

8 见上文脚注2。

拟议项目所在地（项目县） 劳动力吸引区域或通勤县 通勤县数量
1 [已隐去]（华盛顿州） 3
2 [已隐去]（爱达荷州） 2
3 [已隐去]（蒙大拿州） 3
4 [已隐去]（科罗拉多州） 8

5 [已隐去]（加利福尼亚州） 3
6 [已隐去]（亚利桑那州） 1
7 [已隐去]（新墨西哥州） 3
通勤县总数 23

经济分析第228页指出，整个拟议的11州地理区域“ 有414个县 ”，并且“ 七个[项目县]的完整通勤模式 ”覆盖的工人“ 居住在[414个]县中的321个县 ”，即“ 占[拟议11州地理区域]的78% ”。然而，根据经济分析中的信息，并如上表所示，在七个项目县工作的个人中，约97%居住在23个县，这大约相当于所请求区域内县的5.6%。10 因此，其余3%的工人将分散在上诉人拟议地理区域其余94.4%的县中。3%的工人居住在拟议11州地理区域内的298个县11的证据，不足以支持上诉人的主张，即七个项目县与拟议地理区域内的所有其他县具有强有力的经济联系，也不足以支持使用11州乘数来估算经济影响是“ 在经济和统计上有效 ”的，而这是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的。

上诉人提供的一个具体例子进一步支持了这一结论。上诉人指出2023年6月经济分析第228页，该页声称根据人口普查局数据，“ 仅[已隐去]亚利桑那州（包括[已隐去]市）的完整通勤区域[已隐去]工人居住在横跨49个州的420个不同县，并且[已隐去]的所有州都包括在拟议的[11州]区域中心地理范围内。 ”虽然经济分析第188页指出，在[已隐去]拟议的多户住宅建设和运营项目将影响5个行业——住宅建筑建设；建筑、工程及相关服务；耐用品商品批发商；管理、科学和技术咨询服务；以及房地产出租商——但上诉人未提供关于“ 居住在横跨49个州的420个不同县 ”的工人所关联行业的信息。换言之，上诉人未表明与其在[已隐去]拟议项目行业相关的工人是否也“ 居住在横跨49个州的420个不同县 ”。正如FOD决定第12页所解释的，上诉人“ 表示所有行业的一些工人从几个州之外通勤而来，但

9 在其提交材料中，上诉人使用“ 劳动力吸引区域 ”一词指代项目县中97%工作人员居住的通勤县。
10 23 ÷ 414 × 100% = 5.6%
11 321个县 - 23个县 = 298个县。

……未提供证据表明这种行为与其提案中描述的经济活动一致，即酒店和[多户住宅]建筑的建设和运营。”因此，上诉人未能充分证明未指明行业的工人的完整通勤模式在本案中具有相关性。

此外，经济分析第187页规定，“人口普查局数据显示，在[已隐去]工作的约97%的人居住在[已隐去]。这意味着在[已隐去]工作的约3%的人居住在县外，即经济分析第228页讨论的其他419个县。即使我们接受3%的[已隐去]工人居住在[已隐去]之外，在上诉人寻求指定为其区域中心地理区域的所有11个州中，记录也不足以表明使用11州乘数而非[已隐去]乘数来估算项目的经济影响是适当的。正如手册脚注16所指出的，适当的影响区域应具有‘各县之间强有力的经济联系’。3%的[已隐去]工人居住在县外的证据不足以支持以下认定：[已隐去]与拟议11州地理区域内的所有其他县具有强有力的经济联系，或使用11州乘数估算经济影响是“在经济和统计上有效”的，而这是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的。
记录包括[已隐去]经济学教授于2024年9月13日的一份声明。该信函比较了拟议11州地理区域内各州之间的经济联系，以及这11个州与拟议地理区域外其他州之间的经济联系。信函结论认为，拟议地理区域内各州之间的经济联系强于11个州与其他州之间的联系。虽然这可能是显示11个州之间存在一定程度经济联系的证据，但上诉人未能充分证明该程度足够显著，以支持以下认定：上诉人可以依赖11州乘数来估算31个拟议项目的经济影响。重要的是，如前所述，手册和2013年BEA出版物均未规定应使用多州乘数，或在本案中使用11州乘数来估算经济影响。事实上，如前所述，这些出版物告诫使用与大于MSA的区域、多县区域相关的乘数，因为存在影响高估的可能性。

基于这些理由，上诉人未能充分表明，经济分析中依赖11州乘数估算31个拟议项目经济影响的部分使用了“在经济和统计上有效且透明的预测工具”，而这是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的。因此，经济分析的该部分不足以表明拟议的“集合投资将对[拟议11州]地理区域产生实质性经济影响”，而这是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)条所要求的。

2. 多县乘数

虽然2023年6月经济分析还提供了使用多县乘数的经济影响估算，但上诉人未表明拟议的“集合投资将对[11州]地理区域产生实质性经济影响”。《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)条。2023年6月经济分析第5至221页讨论了预计经济影响——包括

产出、收入和就业的增加——在“ 31个劳动力吸引区 ”的31个拟议项目中。12
经济分析解释说，每个拟议项目都与一个“ 劳动力吸引区 ”相关联，该区域包括拟议项目所在的县（项目县）以及邻近的县，在项目县工作的人中约有97%居住在这些邻近县并在那里消费。例如，经济分析第5至11页讨论了位于I I的一个拟议酒店项目，该项目位于'-------~华盛顿州。经济分析
提供：“ 人口普查局数据显示，在
._____,工作的人中约有97%居住在I l ”，并且“ RIMS II指南表明，人们的大部分收入花在居住地附近，而不是就业地点附近。 ”经济分析随后使用针对特定行业的RIMS II乘数——包括产出、收入和就业（工作岗位）的最终需求乘数，以及收入和就业（工作岗位）的直接效应乘数——针对._____.
华盛顿州，来计算拟议酒店项目的经济影响。该项目相应的2023年6月商业计划也依赖与.__ _____~和
I I华盛顿州相关的乘数来计算就业创造估计。经济分析估计，位于I I的项目将产生38,522,868美元的收入，经济分析和商业计划均估计将创造619个新工作岗位。经济分析明确指出，新工作岗位将“ 在I IWA[华盛顿州]劳动力吸引区内 ”。

同样，2023年6月经济分析第215至221页讨论了位于I I的一个拟议酒店项目，该项目位于I I新墨西哥州。经济分析指出，“ 人口普查局数据显示，在 工作的人中约有97%居住在 ”新墨西哥州的六个县—— 以及德克萨斯州的四个县-._____。因此，经济分析使用针对上述10个县的特定行业RIMS II乘数来计算拟议酒店项目的经济影响。该项目相应的2023年6月商业计划也依赖与新墨西哥州和德克萨斯州10个县相关的乘数来计算就业创造估计。经济分析估计，位于I I的项目将产生40,713,717美元的收入，经济分析和商业计划均估计将创造774个新工作岗位。经济分析明确指出，新工作岗位将“ 在I INM[新墨西哥州]劳动力吸引区内 ”。

经济分析表明，与31个拟议项目相关的约97%的工人将居住在拟议的11州地理区域内约110个县。13
经济分析第228页声称，整个11州拟议地理区域“ 有414个县 ”。这意味着与31个拟议项目相关的约97%的工人将居住在拟议11州地理区域内约26.57%的县，14而其余约3%居住在拟议11州地理区域内其余约73.43%的县。15即使我们接受上诉人使用RIMS II

12 记录中的商业计划将“ 劳动力吸引区 ”称为“ 本地通勤区 ”。见上文注释9。
13 31个“ 劳动力吸引区 ”共列出119个县。然而，一些“ 劳动力吸引区 ”包含重叠的县。例如，位于I I新墨西哥州的拟议项目的“ 劳动力吸引区 ”包括三个县： 而位于I I新墨西哥州的拟议项目的“ 劳动力吸引区 ”包括6个县：._____。
I I在两个“ 劳动力吸引区 ”中均有列出。
14 110 -c- 414 X 100% = 26.57%
15 100% - 26.57% = 73.43%

与“劳动力吸引区”相关的乘数来计算31个拟议项目的经济影响，上诉人至多证明了拟议的“集合投资将对”拟议11州地理区域内约26.57%的县产生实质性经济影响，而非对整个11州地理区域产生实质性经济影响。见法案第203(b)(5)(E)(iii)条。

在上诉中，上诉人引用了我们2016年的非先例决定，Matter ofR-T-E-R-C-, LLC，2016 WL 4093593（AAO 2016年7月）。在该决定中，我们认定区域中心上诉人提交了通勤模式和工人消费习惯的证据，结合这些证据，根据适用于该案裁决的法律标准，足以证明全州范围的经济影响。本案上诉人主张，我们的决定支持以下立场：不存在“要求集合投资或实质性经济影响必须覆盖任何请求地理区域（无论是人口普查区还是11个州）的每一平方英尺”的规定。我们不同意上诉人对我们非先例决定的解释及其在本案中的适用性。

首先，法案第203(b)(5)(E)(iii)条的明文规定与上诉人的主张相矛盾，上诉人主张不存在实质性经济影响必须覆盖请求地理区域全部的要求。该条规定：

区域中心应在定义的、连续的、有限的地理区域内运营，该区域应在提案中描述，并符合在该区域内集中集合投资的目的。设立区域中心的提案应证明集合投资将对该地理区域产生实质性经济影响……

允许区域中心在其不会产生实质性经济影响的区域内运营将违背该法案。法案第203(b)(5)(E)(iii)条规定了限制地理区域的参数，并明确要求寻求区域中心指定的申请人证明其集合投资将对该区域产生实质性经济影响。

此外，上诉人未能证明2016年的决定在本案中具有约束力。该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，Matter ofR-T-E-R-C-, LLC可与本案区分，因为它解释的是已被废除且被法案新增条款实质性修改的EB-5法规。见同上。

重要的是，当该非先例决定于2016年发布时，寻求指定的区域中心须满足不同的标准才能参与EB-5计划。根据当时管辖该计划的现已废除的法规，区域中心是基于促进经济增长的一般性提案而指定的，其管辖范围限于有限的地理区域，符合在定义的经济区内集中集合投资的目的。1993年商务部、司法部、国务院、司法机构及相关机构拨款法案第610条，Pub. L. 102-395（1992年10月6日）（经修订）。另见8 C.F.R. § 204.6(m)(3)。正如Matter of R-T-E-R-C-, LLC中所述，根据前法规在“有限地理区域”内“促进经济增长”的认定“[不]要求任何特定形式的证据展示……”。Matter of R-T-E-R-C-, LLC，2016 WL 4093593，第*2页。现行法规使用了表面上相似但不同的术语，表明国会故意

改变了前法规的指定标准，除其他外，增加了要求：区域中心指定的提案须证明集合投资将对该地理区域产生实质性经济影响，而不仅仅是促进经济增长。法案第203(b)(5)(E)(iii)条。

国会还就证明经济影响所需的证据增加了更多具体要求，要求就以下事项作出合理预测，并以在经济和统计上有效且透明的预测工具为支持：将汇集的投资金额、接受此类投资的商业企业种类、此类投资将创造的就业以及其他积极经济影响。该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条（参见8 C.F.R. § 204.6(m)(3)，该条规范原法规下的指定标准，要求除其他事项外，就区域中心将以何种方式对区域或国家经济总体产生积极影响作出详细预测，并另行要求指定提案总体上得到在经济或统计上有效的预测工具的支持）。修订后的法定要求表明，国会意图要求就区域中心将在其中运营的界定明确、连片且有限区域内产生的实质性经济影响提供更为具体的证据，而非原法规所允许的较为笼统的证明。因此，尽管我们在Matter of R-T-E-R-C-, LLC中认定通勤和消费证据足以证明在请求区域内促进了经济增长——该认定基于原法规下提交的一般性提案——但我们并未评估该记录是否显示了实质性经济影响，或是否基于就拟议投资将产生的经济影响所作的合理预测并以在经济和统计上有效且透明的预测工具为支持，而这一要求是上诉人现在必须满足的。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。如上所述，上诉人未能证明其基于通勤和消费证据所作的有关经济影响的预测是合理的，并得到在经济和统计上有效且透明的预测工具的支持，从而证明汇集投资将对拟议的11州地理区域产生实质性经济影响。

此外，即使上诉人无需证明对拟议地理区域“每一平方英尺”的实质性经济影响，其也未充分证明对拟议地理区域内约26.57%的县具有经济影响的证据满足法定要求。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。因此，上诉人未能充分证明拟议的“汇集投资[涉及31个拟议项目]将对[拟议的11州]地理区域产生实质性经济影响”，而这是该法第203(b)(5)(E)(iii)条的要求。

III. 结论

基于我们上文讨论的理由，上诉人未能证明其有资格被指定为参与EB-5项目的区域项目。具体而言，其未提交“合理预测，并以在经济和统计上有效且透明的预测

工具为支持”，确认其拟议的“汇集投资将对[拟议的11州]地理区域产生实质性经济影响”。16 参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

裁定：上诉被驳回。

通知：本裁定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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I-862表（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。

16 FOD的决定提出了其他问题，包括拟议的11州地理区域是否构成“有限”地理区域，以及上诉人拟议的汇集投资和31个拟议项目是否可信或可行。本决定将不处理这些或其他资格问题。相反，本决定未讨论的任何资格问题，我们保留在将来有需要时予以考虑。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定无需涉及的问题作出“纯咨询性认定”）。