SEP182025_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：37895431 日期：2025年9月18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

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。

实地运营局（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。现本事项依据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。

上诉人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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籍投资者将其投资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。本法明确规定，“ 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，以使拟议区域的范围有限且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哥伦比亚特区和16个连片州：1 (1) 马里兰、(2) 西弗吉尼亚、(3) 弗吉尼亚、(4) 北卡罗来纳、(5) 南卡罗来纳、(6) 佐治亚、(7) 佛罗里达、(8) 肯塔基、(9) 田纳西、(10) 密西西比、(11) 阿拉巴马、(12) 俄克拉荷马、(13) 阿肯色、(14) 德克萨斯、(15) 路易斯安那和(16) 特拉华。记录包括商业计划和经济学分析，表明上诉人的拟议集合投资涉及以下42个拟议项目：2

(1) 一个拟议多户住宅项目，位于~I-----~I马里兰；
(2) 一个拟议多户住宅项目，位于l I西弗吉尼亚；

1 上诉人在其提交材料中将拟议地理区域称为涵盖17个连片州的区域，并将哥伦比亚特区列为其中一个州。由于上诉人的拟议地理区域为16个州和哥伦比亚特区，本决定中将其称为“ 拟议的16州地理区域 ”。
2 上诉人在其提交材料中将拟议项目称为假设性项目。

(3) I三个拟议I弗吉尼亚多户住宅项目，位于 ._____. 和

(4) 三个拟议多户住宅项目，位于 ....I-----~I和._l____.l北卡罗来纳；

(5) 一个拟议多户住宅项目，位于 ....l_____.l南卡罗来纳；
(6) 三个拟议酒店项目，位于l._____.l和l~___.I佐治亚；

(7) ~roposed多户住宅或酒店项目，位于L__J和l I佛罗里达；

(8) 三个拟议酒店项目，位于~-------~和 I._____.肯塔基；
(9) IFour proposedI田纳西多户住宅项目，位于 ~----------~和

(10) 两个拟议酒店项目，位于l.____ _.l和....l___.I密西西比；

(11) 四个拟议多户住宅项目，位于 和l I阿拉巴马； ._____.

(12) 两个拟议酒店项目，位于q 俄克拉荷马； I和....l----~l
(13) 两个拟议酒店项目，位于 和 ....l____.l阿肯色；

(14) 七个拟议酒店项目，位于 和l !德克萨斯；以及 ._____,

(15) 两个拟议酒店项目，位于 l....____.....l和 l...._____.I路易斯安那。

A. 美国人口普查局的南部区域

上诉人主张，其拟议的16州地理区域符合本法第203(b)(5)(E)(iii)条所要求的“ 界定的、连片的、有限的地理区域 ”，且其42个拟议项目“ 符合将集合投资集中于［拟议地理］区域的目的 ”。具体而言，上诉人在其2023年7月的陈述中声称，拟议的16州地理区域“ 具有凝聚力 ”，因为它“ 与美国人口普查局的南部区域相同 ”。此外，由 撰写的一份2023年6月EB-5经济影响分析第309页指控，拟议的16州地理区域“ 是一个经济上具有凝聚力的州组 ”，且它们具有“ 统计上显著的相似性，包括历史发展、人口特征和经济互联性 ”。然而，正如FOD在决定第13页所解释的，美国人口普查局“ 设立其［区域］是为了呈现普查数据，而非基于其

［区域］是否代表为汇集投资目的而经济上相互关联的人口或经济体。”记录支持FOD的认定。

作为支持性证据，上诉人提交了美国人口普查局地理区域参考手册第2章。该手册解释，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个普查县区（CCD）；4,423个普查指定地点（CDP）；以及268个大都市统计区（MSA）。3 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，“诸如通勤、交通流量、贸易模式和通信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，4 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区域，包括南部区域。相反，该手册第2章第22页指出，人口普查局通过组合各州形成区域，但未说明其在形成区域时还考虑了这些州内的经济因素。

2024年9月的来自_____的信函还提到了美国人口普查局《地理区域参考手册》第6章。该手册第6章第1页解释说，美国人口普查局设立区域（Regions）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，且上诉人未能充分证明，美国人口普查局在设立包括南部区域在内的各区域时，考虑了诸如区域连通性、劳动力池和供应链，或其他能够证明对某一特定区域的集中投资将可能对该区域产生实质性经济影响的经济因素。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

基于上述理由，记录不支持上诉人的论点，即其拟议的16州地理区域仅因与美国人口普查局的南部区域为同一区域即满足法定要求。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

3 美国人口普查局对大都市统计区（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。大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的城市化地区相关联，再加上与核心区具有高度社会和经济一体化（通过通勤联系衡量）的相邻县。大都市统计区和微型都市统计区统称为“核心基于统计区”（CBSA）。
美国人口普查局，词汇表，可查阅 https://www.census.gov/glossary/?term=Metropolitan+Statistical+Area（2025年9月15日访问），打印件副本已并入诉讼记录。
4 美国人口普查局对大都市区（MA）提供以下定义：
原为管理和预算办公室设立的集体术语，用于指代大都市统计区、合并大都市统计区和初级大都市统计区。随着核心基于统计区概念的引入，该概念于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（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 5

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16州地理区域内的42个拟议项目“ 证明集中投资将对[拟议]地理区域产生实质性经济影响 ”，符合该法的要求。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

作为支持性证据，上诉人提交了多份文件，其中包括一份2023年6月的EB-5经济影响分析，由I_____撰写。该经济分析第3页解释说，“ 报告使用经济分析局（BEA）提供的2021年RIMS II乘数概述了[42个拟议]项目的影响 ”，并且“ 这些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岗位 ”。

在其2023年7月的信函中，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、本地化的通勤模式计算的。从报告第305页开始，项目影响是基于代表整个区域中心范围[即拟议的16州地理区域]的行业间关系的乘数进行分析的。

上诉人于上诉时提交的_____2024年9月信函第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“ 集中投资将对[拟议16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8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“ 未提供该证据 ”。

5 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》解释说，“ 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完成了对RIMS的增强，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），该出版物副本已并入诉讼记录。

1. 16州乘数

如前所述，2023年6月经济分析使用“ 整个申请区域中心区域地理范围[即整个拟议16州地理区域]的RIMS [II]乘数 ”——经济分析称之为“ 广义乘数 ”——来“ 确定拟议项目在整个区域的经济影响 ”。经济分析第304页至末尾规定，使用“ 广义乘数 ”计算经济影响，42个拟议项目的“ 区域中心影响 ”将为产出4,652,139,385美元、收入1,643,324,631美元和新增就业30,707个。然而，经济分析第307页承认“ 较宽的乘数可能高估项目影响 ”。事实上，正如FOD决定第7页所讨论的，上诉人依赖“ 基于整个[16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》。6 该手册第7页明确指出，要有效使用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，该手册第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联，而非与州或多州区域相关联的乘数。

该手册在脚注15中解释说，“ [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警告说，“ [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，但由于经济区域内各县之间的强经济联系，高估对于经济区而言可能不如对州那么严重。 ”该手册不支持认定上诉人使用16州乘数估算42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，该手册表明应使用涉及小得多的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认定上诉人依赖的用于估算其拟议地理区域经济影响的16州乘数具有“ 经济和统计上有效 ”。参见该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条。例如，第3章第2页的

6 见上文脚注5。

《RIMS II：区域开发者和规划者的必备工具》，2013年BEA出版物第7页，强调“选择这一[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，是使用一个远大于工人实际花费其收入的区域，”因为这种“做法往往导致影响估计被夸大。”BEA出版物第3章第3页建议，“[核]心基础统计区，例如美国管理和预算办公室的大都市统计区（MSA），往往可作为[受影响]区域的良好选择，因为它们由经济联系紧密的地区组成。”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16州乘数来估算经济影响的部分使用了《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“在经济和统计上有效且透明的预测工具”。

2023年6月经济分析第309页和第310页声称，16州乘数是适当的，因为“由人口普查局生成的合并完整通勤模式……仅针对42个[拟议]项目中的7个……[位于]_____。~--------~和'拥有‘居住于[1,422个]县中1,060个县的工人’10，位于拟议的16州地理区域内，这相当于‘区域中心范围的75%’。”然而，RIMS II出版物并未指出“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经济影响时的决定性因素。

此外，上诉人提交的数据不支持以下认定：“完整通勤模式”应决定适当的RIMS II乘数。具体而言，2023年6月经济分析提供了关于所引用七个项目的以下信息：

7 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，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”。

8 美国人口普查局对核心基础统计区（CBSA）提供以下定义：

统称大都市统计区和微型都市统计区。CBSA由一个或多个县（或同等实体）组成，这些县与至少一个至少10,000人口的核心（城市化地区或城市簇）相关联，加上通过通勤联系衡量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，available at 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。

9 见上文注3。

10 上诉人在其上诉书面论证意见第12至13页讨论了与本上诉无关或不在拟议16州地理区域内的拟议项目。

拟议项目地点（项目县/市） 劳动力吸引区域（项目县/市）11 通勤县/市 通勤县/市计数
1 11

-
2 14

-
3 25

-
4 28

-
5 14

-
6 15

-
7 6

通勤县/市总计 113

经济分析第309页指出，整个拟议16州地理区域“ 有1,422个县 ”，12且“ 七个[项目县/市]的‘ 完整通勤模式 ’覆盖居住在这些县中1,060个县的工人 ”，即“ 占[拟议16州地理区域]的75% ”。然而，根据经济分析中的信息，并如上表所示，在七个项目县/市工作的个人中约97%居住在113个县/市，这大约相当于请求区域内县/市的7.9%。13因此，其余3%的工人将分散在上诉人拟议地理区域其余92.1%的县/市中。关于3%的工人居住在1,309个县/市14中的证据

11 在其提交材料中，上诉人使用“ 劳动力通勤区域 ”一词，指称在项目所在县/市工作的个人中有97%居住于其中的通勤县/市。
12 2023年6月经济分析第309页表明，拟议的16州地理区域内的县总数为1.422。为简便起见，我们将假定1,422包括拟议地理区域内的县和市。
13 } l3 -c- 1,422 X 100% = 7.9%
14 1,422 - 113 = 1,309

在拟议16州地理区域内，不足以支持上诉人的主张，即七个项目县/市与拟议地理区域内所有其他县/市具有紧密经济联系，或使用16州乘数估算经济影响是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 在经济和统计上有效 ”。

上诉人提供的一个具体例子进一步支持了这一结论。2023年6月经济分析第309页声称，根据人口普查局数据，“ 仅[已隐去]的完整通勤区域包括居住在49个州、哥伦比亚特区和波多黎各的896个不同县以及拟议[16州]区域中心地理区域内所有州的工人。 ”虽然经济分析第267页指出，位于[已隐去]德克萨斯州的拟议酒店建设和运营项目将影响6个行业——非住宅建筑施工；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；旅客住宿；以及餐饮服务场所——但上诉人未提供关于“ 居住在49个州、哥伦比亚特区和波多黎各的896个不同县 ”的工人所属行业的信息。换言之，上诉人未表明与其拟议项目行业相关的工人是否也居住在这896个县。正如FOD决定第13页所解释的，上诉人“ 表示所有行业的一些工人从数个州之外通勤而来，但……未提供证据表明这种行为与其提案中描述的经济活动，即酒店和[多户住宅]建筑的建设和运营相一致。 ”因此，上诉人未能充分证明未指明行业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267页和第268页提供“ 人口普查局数据显示，在[已隐去]工作的约97%的人居住在德克萨斯州的6个县：[已隐去]和[已隐去]。这意味着在[已隐去]工作的约3%的人居住在这6个县之外，即经济分析第309页讨论的其他890个县/市。即使我们接受3%的[已隐去]工人居住在德克萨斯州6个县之外，即上诉人寻求指定为其区域中心地理区域的全部16个州内，记录也不足以表明使用16州乘数而非[已隐去]或MSA多县乘数来估算项目经济影响是适当的。正如手册脚注16所指出的，适当的受影响区域应具有‘ 各县之间的紧密经济联系 ’。3%的工人[已隐去]居住在德克萨斯州6个县之外的证据，不足以支持以下认定：[已隐去]与拟议16州地理区域内所有其他县/市具有紧密经济联系，或使用16州乘数估算经济影响是《移民与国籍法》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 在经济和统计上有效 ”。

记录中包含一份2024年10月8日的声明，由l 经济学教授出具，来自 I
I 1- 该信函比较了拟议的16州地理区域内各州与哥伦比亚特区之间的经济联系，以及该16州与哥伦比亚特区之间、以及该16州与拟议地理区域之外其他州之间的经济联系。该信函得出结论认为，拟议地理区域内的经济联系强于该16州与哥伦比亚特区之间以及与其他州之间的经济联系。虽然这可能是显示拟议地理区域内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，以支持认定上诉人可依赖16州乘数来估算42个拟议项目的经济影响。值得注意的是，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16州乘数来估算经济影响。事实上，如前所述，这些出版物告诫不要使用与大于MSA的区域、多县区域相关联的乘数，因为存在影响被高估的可能性。

基于上述理由，上诉人未能充分证明经济分析中依赖16州乘数来估算42个拟议项目经济影响的部分使用了《法案》第203(b)(5)(E)(iii)(I)条所要求的“ 在经济和统计上有效且透明的预测工具 ”。因此，该部分经济分析不足以证明拟议的“ 集合投资将对[拟议的16州]地理区域产生实质性经济影响 ”，这是《法案》第203(b)(5)(E)(iii)条的要求。

2. 多县乘数

虽然2023年6月的经济分析还使用多县乘数提供了经济影响估算，但上诉人未能证明拟议的“ 集合投资将对[16州]地理区域产生实质性经济影响 ”。《法案》第203(b)(5)(E)(iii)条。2023年6月经济分析第6至304页讨论了42个拟议项目在“ 42个劳动力吸引区域 ”中的预计经济影响——包括产出、收入和就业的增加。15 经济分析解释说，每个拟议项目都与一个“ 劳动力吸引区域 ”相关联，该区域包括拟议项目所在的县/市（项目县/市）以及邻近的县和市，在项目县/市工作并消费的个人中约97%居住在这些邻近县市。例如，经济分析第42至48页讨论了一个拟议的多户住宅项目，位于l 卡罗来纳州。该 I I其中 I北
经济分析提供：“ 人口普查局数据显示，在! 工作的约97%的人居住在[北卡罗来纳州的7个县] ”，并且“ RIMS II指南表明，人们的大部分收入花在居住地附近，而非工作地点附近。 ”经济分析随后使用针对北卡罗来纳州7个县的行业特定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——来计算拟议多户住宅项目的经济影响。该项目相应的2023年6月商业计划也依赖与北卡罗来纳州7个县相关联的乘数来计算就业创造估算。经济分析估计该项目在I l将产生18,877,001美元的收入，经济分析和商业计划均估计新增359个工作岗位。经济分析明确指出，新增工作岗位将“ 在I INC[北卡罗来纳州]劳动力吸引区域内 ”。

同样，2023年6月经济分析第113至119页讨论了一个拟议的多户住宅项目，位于ll该项目位于ll佛罗里达州。经济分析指出，“ 人口普查局数据显示，在l l工作的约97%的人居住在 ~ I和I I佛罗里达州]。 ”因此，经济分析使用这两个县的行业特定RIMS II乘数来计算

15 记录中的商业计划将“ 劳动力吸引区域 ”称为“ 本地通勤区域 ”。见上文脚注11。

拟议多户住宅项目的经济影响。该项目相应的2023年6月商业计划也依赖与佛罗里达州两个县相关联的乘数来计算就业创造估算。经济分析估计该项目在l l将产生19,952,227美元的收入，经济分析和商业计划均估计新增393个工作岗位。经济分析明确指出，新增工作岗位将“ 在l IFL[佛罗里达州]劳动力吸引区域内 ”。

经济分析表明，与42个拟议项目相关联的约97%的工人将居住在拟议16州地理区域内约475个县/市。16 经济分析第304页声称整个拟议16州地理区域“ 有1,422个县 ”。17 这意味着与42个拟议项目相关联的约97%的工人将居住在拟议16州地理区域内约33.40%的县/市，18 其余约3%居住在拟议16州地理区域内其余约66.60%的县/市。19 即使我们接受上诉人使用与“ 劳动力吸引区域 ”相关联的RIMS II乘数来计算42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16州地理区域内约33.40%的县/市“ 产生实质性经济影响 ”，而非对整个16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，上诉人引用了我们的2016年非先例决定，Matter of R-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，二者结合充分证明了基于该案适用的法律标准的全州经济影响。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1[6]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，即不存在实质性经济影响必须覆盖请求地理区域全部范围的要求。该条规定：

区域中心应在界定的、连片的和有限的地理区域内运营，该区域应在提案中描述，并符合将集合投资集中于该区域的目的。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……。

16 42个“ 劳动力吸引区域 ”共列出484个县/市。然而，部分“ 劳动力吸引区域 ”包含重叠的县/市。例如，位于1-----..J----"..c....;.;..---"-'-,阿拉巴马州的拟议项目的“ 劳动力吸引区域 ”包括10个县：
以及位于 阿拉巴马州的“ 劳动力吸引区域 ”包括
15个县：
,_____,和~----~在两个“ 劳动力吸引区域 ”中均有列出。
17 见上文脚注12。
18 475 ÷ 1,422 × 100% = 33.40%
19 100% - 33.40% = 66.60%

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规。《法案》第203(b)(5)(E)(iii)条规定了限制地理区域的参数，并明确要求申请区域中心认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，因此不约束美国公民及移民服务局官员在未来的裁决。见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，Matter of R-T-E-R-C-, LLC可与本案区分，因为它解释的是已被《法案》新增条款废止并实质性修改的EB-5法规。见同上。

值得注意的是，2016年发布该非先例决定时，寻求指定的区域中心须满足不同的标准才能参与EB-5项目。根据当时管辖该项目的现已废止的法规，区域中心的指定依据是一项促进经济增长的一般性提案，其管辖范围限于有限的地理区域，这与将汇集投资集中于特定经济区的目的相一致。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，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一案所指出的，根据原法规，对“ 有限地理区域 ”内“ 促进经济增长 ”的认定“ 并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 at *2。现行法规使用了表面上相似但实质不同的术语，表明国会通过除其他事项外增加一项要求，即区域中心指定提案须证明汇集投资将对地理区域产生实质性经济影响而不仅仅是促进经济增长，从而有意改变了原法规的指定标准。该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

国会还就证明经济影响的证据展示增加了更多具体要求，要求就以下事项作出合理预测，且该预测须有在经济和统计上有效且透明的预测工具支持：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效应。该法第203(b)(5)(E)(iii)(I)条（参见8 C.F.R. § 204.6(m)(3)，该条管辖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须有在经济或统计上有效的预测工具支持）。修订后的法定要求表明，国会的意图是要求就区域中心将运营的界定明确、连片且有限的地理区域所受到的实质性经济影响提供更为具体的证据展示，而非原法规所允许的较为笼统的展示。因此，尽管我们在Matter of R-T-E-R-C-, LLC一案中认定，通勤和消费证据足以证明基于原法规提交的一般性提案在所请求区域内促进了经济增长，但我们并未评估该记录是否显示了实质性经济影响，或是否基于合理预测并有在经济和统计上有效且透明的预测工具支持，涉及拟议投资将产生的经济效应——而这是上诉人现在必须满足的要求。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经济影响预测是合理的，并有在经济和统计上有效且透明的预测工具支持，从而证明汇集投资将对拟议的16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33.40%的县/市具有经济影响的证据满足法定要求。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42个拟议项目]将对[拟议的16州]地理区域产生实质性经济影响”，而这正是该法第203(b)(5)(E)(iii)条所要求的。

III. 结论

基于上述理由，上诉人未能证明其具备被指定为参与EB-5项目的区域项目的资格。具体而言，其未能提出“合理预测，并有在经济和统计上有效且透明的预测工具支持”，以确认其拟议的“汇集投资将对[拟议的16州]地理区域产生实质性经济影响”。20 见该法第203(b)(5)(E)(iii)条。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。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条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。

20 FOD的决定提出了其他问题，包括拟议的16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42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。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各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”）。