APR042025_06B5203 · NIW · 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：37479763 日期：2025年4月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业（endeavor）兼具实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）；(2) 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。同上。

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

II. 分析

A. EB-2分类

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。然而，由于依据Dhanasar分析框架对申请人国家利益豁免资格相关问题的解决对本上诉具有决定性，本办公室将对申请人是否符合所请求的EB-2类别的资格保留考量。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

B. 国家利益豁免

申请人拟设立并经营一家酒精饮料贸易和批发公司，并担任其首席执行官（CEO）。通过其公司，她计划与美国本地蒸馏酒厂合作，并从事美国烈酒、葡萄酒及其他饮料品牌的国际出口。在经营公司的第三年和第四年，她打算开设两家酒吧餐厅，并计划日后将其特许经营（franchise）给其他创业者。

审理主任认定，依据Dhanasar第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。[2] 在上诉中，申请人重申其符合国家利益豁免的资格，并主张审理主任未能适当考虑所有相关证据并适用Dhanasar框架。特别是，她主张审理主任未适当考虑商业计划中的“ 具体指标（concrete metrics） ”，因而在未设定任何明确评估标准的情况下，武断地认定其所称的就业创造和经济影响不足。

经重新审查，本办公室认定证据未能证明拟议事业具有国家重要性。尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响（potential prospective impact）。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响（broader implications） ”，且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

在此，申请人未能证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。申请人主张其事业将通过就业创造、缴纳税款和显著收入创造产生“ 重大积极经济影响 ”，惠及当地经济并促进美国国内生产总值（GDP）的增长。此外，

[2] 审理主任还认定申请人未满足Dhanasar的第二项和第三项要件。

她主张其企业将帮助美国国内小型酒精饮料生产商拓展中国市场，从而支持美中贸易平衡并减少美国贸易逆差。

为支持这些主张，申请人援引其商业计划，该计划预计公司在运营第一年雇用5名员工，销售额为1,885,000美元，到运营第五年增至36名员工，销售额为7,488,099美元。她还估计其企业到第五年将创造84个间接就业岗位。[3] 然而，即使本办公室假定商业计划中的所有指标和预测均准确，申请人仍未能证明其事业的前景影响达到国家重要性的水平。例如，申请人未解释其收入数据的重要性，也未说明该数据如何表明对区域或国家经济的任何潜在利益——即使是在经济萧条地区或HUBZone——将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”的水平。[4] 同上，at 890。同样，申请人未详述其就业数字的相关性，也未详细说明此类未来人员配置水平将如何为其企业总部所在地德克萨斯州休斯顿或更广泛的美国经济提供重大经济利益。因此，即使申请人的企业达到了这些预测，本办公室仍将认定她未能充分证明其事业将以达到国家重要性水平的规模运营。尽管任何商业活动的增加都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其特定企业所产生的经济活动将如何产生如此重大的区域或国家经济影响，以致具有国家重要性。

申请人还强调特许经营（franchises）一般所产生的利益，并据此主张其事业具有国家重要性，因为它支持小企业成长、促进创业精神，并通过为失业个人和有抱负的创业者提供赚取收入的机会来增进社会福利。她还主张其企业符合国家优先事项和政府倡议，如《2023年国家出口战略》，并将支持中小企业的数字化努力。她主张其事业还将补充旨在促进艺术、文化活力以及服务不足社区公平经济增长的政策。为支持这些主张，申请人提交了各种行业报告和文章，包括涉及外出就餐如何促进心理健康的文件、特许经营对经济的影响、美国烈酒出口的财务数据、贸易的好处以及美国的创业精神和移民。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在本案中，这些文章和报告并未讨论申请人的具体事业，也未讨论该事业具体将如何

3 尽管申请人高度依赖其主张，即她的未来加盟店将在运营第九年时雇用超过1,000名美国工人并产生5000万美元收入，但她对在开始创业近十年后可能实现的预测的依赖过于牵强和推测性，不足以支持其重大且具体经济影响的主张。

4 参与HUBZone项目有几项必备资格，包括寻求参与的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。在此，记录并未证明申请人的企业会符合该项目资格。

对她将服务的客户之外的行业、经济或社会福利产生更广泛的、全国性的重大影响。

尽管申请人主张她的创业将在“美国引入创新商业模式和先进数字系统，提升行业标准和竞争力”，但例如，她并未具体解释该商业模式是什么，或她的数字系统与市场上已有系统有何不同。记录缺乏支持证明申请人的特定工作提供有助于进步的原创创新，或否则对行业具有更广泛的影响。Id. at 889。尽管申请人还主张她将把艺术和文化活动融入其加盟店地点，她声称这将促进社区丰富并“增强创意经济”，但记录并未显示她酒吧餐厅的这些活动将如何更广泛地影响该领域或产生更广泛的全国性重要影响。

由_____撰写、~I------~大学院长兼教授出具的专家意见书，以及申请人商业伙伴撰写的其他支持信，也未证明该创业的全国重要性。教授的信聚焦于批发和出口行业的重要性，以及贸易的经济重要性。然而，如上所述，申请人在属于国家倡议主题或与之相邻的行业或领域中的工作本身不足以证明拟议创业的全国重要性。See id. at 889（指出第一项要件的重点在于“外国人拟从事的具体创业”）。申请人仍必须证明拟议创业在该全国重要性领域的潜在预期影响。尽管教授推测申请人的创业将支持本地企业、在美国国内和中国市场引入美国制造产品、优化美国GDP并产生其他经济效益，但教授并未解释为何这一具体创业——而非一般意义上的出口商、批发商和企业主——会在行业、地区或国家产生如此更广泛的影响，以至于达到全国重要性的水平。此外，尽管教授和其他支持信强调了申请人的技能、专长和成功记录，但这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将重点从拟议创业转移到外国人”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否证明了其未来工作的全国重要性，而她并未做到。

基于所讨论的全部理由，证据未能证明拟议创业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar的第一项要件，她未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于她是否已证明符合基础EB-2分类资格以及Dhanasar剩余两项要件下资格的其余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。