APR092025_02B5203 · 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：37718557 日期：2025年4月9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）

申请人是一名销售经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，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）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。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瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未证明其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业是向与拉丁美洲免税及旅游零售行业相关的美国企业“ 提供综合战略、营销、销售和管理解决方案 ”。申请人表示，他将利用其专业且有价值的经验以及其在该行业“ 广泛的人脉网络 ”提供咨询服务，帮助美国公司利用“ 拉丁美洲巨大但多样且复杂的市场潜力 ”。申请人主张，他将提供新的流程和战略，以增加“ 美国商品的出口，特别是烟草、烈酒、电子产品以及香水 and 配饰等奢侈品 ”。申请人解释称，其拟议事业将刺激美国经济和就业市场，并加强美国企业在拉丁美洲的地位，使我国在该地区保持领先于竞争对手。

此外，申请人提交了其当前外国雇主出具的工作邀请函，表明他们计划在美国雇用其担任“ 北美区域经理 ”，依据是“ 其在免税及旅游零售方面的丰富经验和市场专长 ”。工作邀请函显示，他将负责监督零售员工并与高级管理层联络，确保实现预计的销售和收入，并培养一支强大的分公司经理团队。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出所提交的证据未能证明申请人的拟议事业将对区域或国家经济产生 Dhanasar 所设想达到显著经济效果水平的影响。因此，

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

审理主任要求提供额外证据，以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响。

作为回应，申请人表示他打算在加利福尼亚州成立一家咨询公司，专注于满足美国免税零售公司的需求，帮助其拓展业务，包括提供专业商业咨询、国际扩张战略、物流与供应链管理、国际销售与营销战略、海关与监管合规建议、技术与电子商务解决方案，以及培训和教育项目。申请人主张，这些项目将“无疑解决免税零售商在应对国际扩张挑战方面的需求”。申请人强调其在该领域的专业知识，主张其咨询服务将“应对免税市场的当前趋势，例如国际旅游的增长、新兴市场对奢侈品的需求不断增加，以及零售体验中对技术创新的需求”。申请人争辩称，其拟议事业将增强美国竞争力、促进就业增长、在全球推广美国产品、使美国成为零售技术和电子商务领域的领导者，并确保美国公司遵守国际贸易法规。申请人进一步表示，其咨询公司将创造就业机会，初期为6个，最多可达18名员工，五年内工资总额约为1.3百万美元。

在否决申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定，尽管其商业计划反映了向客户提供服务的意图，但这些计划未能证明其拟议事业超出其企业、员工和客户范围的潜在前瞻性国家影响。在上诉中，申请人称审理主任的分析过于狭隘，并主张其商业预测表明具有超越本地影响的显著经济潜力，“具有明确的经济乘数效应，包括创造就业、产生税收以及潜在的行业创新”。申请人指出其主张的工资税贡献，称到运营第五年将增至每年超过154,000美元，这代表的“不是微不足道的本地交易，而是具有更广泛系统性影响的实质性经济投入”。申请人主张，审理主任不当要求申请人证明对经济萧条地区的经济利益，称其商业模式将带来行业流程创新、系统性就业创造、技术驱动的服务交付改进以及经济生态系统发展潜力。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[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具有国家甚至全球影响”。Id. 本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他显著积极经济效果的事业，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”。Id. at 890。

首先，申请人提交了相互冲突的拟议事业，使其所称咨询公司的潜在前瞻性国家影响存在不确定性。为支持申请，申请人似乎表示其意图提供咨询服务，但也提交了其当前外国雇主出具的工作邀请函，显示其意图担任“北美区域

经理 ” 在美国监管零售员工。然而，在后来回应补件通知（RFE）时，申请人提交了商业计划，拟在免税零售领域发展一家咨询业务，他声称该业务在运营的前五年内将雇用多达18名员工。关于其拟议事业的相互矛盾的陈述和证据，使人对申请人是否会如所称开设并运营一家咨询公司产生疑问，从而对其潜在的国家层面影响留下重大疑问。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人还在记录中多次强调其在免税零售领域的 “ 专业知识 ” 和 “ 极具价值的经验 ” 。虽然我们认可申请人在海外受雇期间获得了经验，但申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ” 。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已证明某一具体拟议事业的国家重要性。

申请人还提出了一系列令人困惑的通用商业计划，使其拟议事业在潜在的国家层面预期影响方面留下重大模糊之处。例如，申请人称其咨询公司将在不同专业领域提供广泛的专业服务，包括国际扩张、物流与供应链、国际销售与营销、海关与监管合规、技术与电子商务以及培训与教育。申请人声称这些项目将 “ 毫无疑问地解决免税零售商应对国际扩张挑战的需求 ” 。然而，在每一种情况下，申请人都几乎没有提交细节和文件来支持其公司将实施的具体国际扩张计划、它将如何就物流、供应链和监管事项向公司提供建议，或它将引入何种技术或电子商务创新。同样，申请人声称其拟议事业将增加美国商品的出口，包括烟草、酒类、电子产品以及香水、配饰等奢侈品。然而，鉴于申请人商业计划的模糊性质，几乎没有依据可以得出结论认为其拟议的咨询公司会对这些产品的出口产生国家层面的影响，而其中每一项本身都是庞大的产业。

进一步举例而言，申请人在上诉中声称其拟议事业将带来行业流程创新、技术驱动的服务交付改进以及经济生态系统发展潜力。在每一种情况下，申请人都几乎没有提交关于这些流程创新、服务交付改进和 “ 经济生态系统发展 ” 性质的具体细节。此外，申请人谈到利用其在拉丁美洲的 “ 广泛人脉 ” ，但没有具体讨论这些人脉以及它们如何可能在全国层面对美国公司产生潜在益处。申请人的拟议事业聚焦于一系列不同的领域和专业服务，使人对其中任何一项是否会产生国家层面影响产生疑问，尤其是因为他几乎没有详细说明他将向美国公司提供何种具体解决方案。总之，申请人没有提交足够清晰和可信的商业计划来支持其拟议事业会在其声称年收入超过400亿美元的免税零售行业中产生潜在的国家层面预期影响。申请人没有充分详细说明和记录其在咨询领域的工作与任何其他类似

在该领域工作的有经验雇员有何实质不同，从而对其潜在国家层面影响的可能性留下疑问。

申请人还主张其拟议事业将增强美国竞争力、在全球推广美国产品、使美国成为零售技术和电子商务领域的领导者，并确保美国公司遵守国际贸易法规。同样，申请人的主张基于一系列模糊的服务和行业以及潜在的经济影响，使得人们无法确定所称咨询公司的运营是否会对美国经济的如此多方面（包括我国的国际经济竞争力）产生实质性影响。申请人提供了不充分的解释和支持性文件来证实其拟议事业如何会对美国经济的如此多方面产生如此广泛的国家层面影响。未指明对该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，记录并未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 890。尽管申请人提交了不具体且缺乏支持的业务计划，声称该业务将在运营的前五年后雇用18名员工，但它没有适当证实这如何会对一个他声称年产值超过400亿美元的行业产生国家层面的影响。申请人没有提交具体且有针对性商业计划，而是提供了关于影响经济众多方面的笼统主张，而其中每一个方面都可以合理地被视为独立的大型产业或经济方面。申请人还指出其声称的税收贡献，称到运营第五年将增至超过154,000美元；然而，尚不清楚这一税收收入的增加（即使得到充分支持）如何会代表有意义的全国层面影响。尽管申请人的工作所产生的任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但他没有充分解释可直接归因于其拟议工作的潜在国家层面影响，也没有确立其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。