# APR152024_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：30625525 日期：2024年4月15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）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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（de novo）。Matter of Christa'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基础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。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“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，但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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

[1] 另见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决定中）的意见，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）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中审议的问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进该事业，即不符合Dhanasar分析框架的第一和第二项要件。[2]

关于其拟议事业，申请人表示她打算“开发一项咨询服务，尤其是与加强小公司的营销和会计-行政领域相关。”她声称计划“在全国范围内开设一家专门从事加强小公司营销和会计-行政领域的咨询顾问公司。”申请人进一步解释称，“首先对客户进行初步诊断，由此形成一份显示其弱点和优势的报告。该报告旨在快速、真实地识别公司所呈现的改进机会……”

在回应审理主任的证据要求时，申请人陈述：

我拟议的事业是利用我在财政增长、业务发展和组织架构方面的丰富经验，改善美国中小型企业（SME）的内部结构和稳健性。具体而言，我将与这些企业合作……制定独特的策略以改善其运营和效率，为这些企业提供在竞争激烈的市场中蓬勃发展所需的工具。此外，我的工作将使这些企业得以成长，创造新的就业，并最终促进整体经济改善。在我与SME合作并制定个性化策略的同时，我还计划在相关会议上传播我的工作。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件即实质价值和国家重要性，聚焦于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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任的决定未就申请人是否符合此项要件作出认定。

[2] 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任认定其是否符合基础EB-2签证分类的资格。

记录中包含关于SME、美国小企业管理局宣传办公室、COVID-19疫情期间对SME的支持以及美国财政部“小企业援助”的信息。申请人还提交了讨论小企业对地方经济价值、2022年微型、小型和中型企业趋势、创业和小型企业商业建议、企业破产增加、COVID-19对小企业主的影响以及小企业帮助经济的方式的文章。此外，她还提供了关于拜登政府“美国就业计划”、“美国救援计划”、“当前优先事项”、“临时国家安全战略指导”以及“增加联邦政府与小弱势企业签订合同的倡议”的信息。本办公室认定，上述信息、申请人的陈述以及记录中的其他证据有助于表明其拟议事业具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非小企业或支持小企业的政府倡议的价值；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。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人还提供了来自L-H-R-D-、A-Y-M-Y、C-C-、C-O-、S-M-R-C、D-G-P-、L-L-和J-A-A-的支持信，讨论其商业能力和经验。然而，申请人的教育、技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是其所拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据加以证实，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其具体事业的潜在经济活动将如何在其公司运营所在地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

在确定国家重要性时，本办公室在Dhanasar中解释称，“我们寻找更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id. at 889。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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其向公司客户提供业务发展和架构服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，本办公室

认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其公司及其未来客户之外，以在与国家重要性相称的水平上影响其领域、商业咨询行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人商业项目对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

我们采纳并确认审理主任的裁定，即申请人不符合Dhanasar的第二项要件。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的实践已“ 被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，裁定上诉裁决者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考虑 ”）。审理主任全面审查、讨论并分析了申请人关于其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位推进其拟议事业的主张，以及其学术记录、推荐信、工作经验和来自两名潜在客户的意向信。

虽然记录中的支持信、培训证书和其他证据表明申请人在销售、营销、会计和工商管理方面具有一定经验，但记录并未显示这一过往经验使其处于有利地位推进其旨在为中小企业经营商业咨询和顾问公司的拟议事业。申请人讨论其经营咨询公司计划的两份个人陈述也未提供与拟议事业相关的足够细节，以得出结论认为其处于有利地位推进该事业。我们认可L-L-和J-A-A-表达有意使用申请人咨询服务的那两封信。然而，该证据并未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣程度足以表明其处于有利地位推进其拟议事业。此外，申请人未表明其经营业务的过往记录、未来活动的商业计划以及实现公司目标的进展使其处于有利地位推进拟议事业。因此，我们同意

审理主任的裁定，即申请人未确立其符合Dhanasar框架的第二项要件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，3 我们得出结论认为其未确立有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

3 由于记录中的文件未确立申请人符合Dhanasar先例决定的第一项和第二项要件，申请人未证明有资格获得国家利益豁免。由于这些问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于其根据Dhanasar所述第三项要件资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对裁判结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。