APR192021_09B5203 · 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：11912873 日期：2021年4月19日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……符合资格且属于持有高级学位或同等学历的专业人士的移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；(2) 该外国国民处于有利地位（well positioned）以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件（prong）——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事事业的性质，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人声称其打算继续“ 在美国作为企业家工作 ”。他解释说，他“ 已创办了两家专注于房地产投资和开发的公司，我现在计划扩展它们。 ”申请人进一步陈述：

我于2016年在佛罗里达州独立开设了~!，目的是提供与建筑和施工市场相关的 -----~I
技术服务与培训。同年，我开始_____----;;;::==::::::i.!!a~r.!::e!!al!....e~s:.!t!!at~e:....:i~n~vestment company,
该公司通过 与 之间的合伙关系持有，并拥有 I
I I

他还表示，他计划“ 发展并扩展我的两家公司……以打造一个单一来源，使房地产投资者能够在此满足其所有业务需求。 ”此外，申请人指出，I I 涉及“ 施工管理与咨询 ”4，并且l I
5 他声称，通过这些公司，他将I I“ 处理房地产投资。 ”
“ 协助需要与建筑和施工市场相关的专家建议和技术服务的美国公司、机构和个人 ”，同时发展其房地产投资公司。

记录中包括关于绘图员和建筑师就业前景、加利福尼亚州对建筑师的需求、与建筑事务所相关的行业劳动力压力、房地产对美国经济的影响、房地产作为财富来源、使我国区别于其他工业经济体的特征、创业精神的价值以及移民对美国经济的益处等信息。此外，申请人提供了讨论成为建筑绘图员指南、建筑行业人才缺口、商业房地产的经济影响、美国住房市场扩张、外国对美国商业房地产的投资、移民的消费能力和税收贡献、移民的创业遗产等文章

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了一份其为~ I 准备的商业计划。其商业计划提供收入预测：2019年为78,579美元，2020年为410,300美元，2021年为688,700美元，2022年为887,900美元。然而，申请人未充分解释这些收入预测是如何计算的。
5 记录中还包括一份为~ J 准备的商业计划。该计划预计2020年收入为1,738,000美元，2021年为1,784,000美元，2022年为1,784,000美元。同样，申请人未充分解释其收入预测是如何计算的。

及其子女，以及企业家参与促进更具包容性的经济。他还提交了关于美国建筑行业、房地产投资行业、美国房屋总价值、外国对我国房地产市场的投资、外国直接投资对美国经济的价值、投资者购买行为对美国住房市场的影响、移民在美国的创业、外国出生的企业家作为美国创新驱动力，以及移民创办企业的贡献等信息。因此，记录显示，申请人拟从事的房地产投资和开发企业家工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项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。

在上诉书面论证意见中，申请人主张他“ 在商业领域拥有超过二十（20）年的经验，明确是在房地产和建筑行业。其中大部分经验是在与[已隐去]汽车和家庭保险公司[已隐去]合作期间获得的，在那里……申请人担任建筑和项目经理。 ”申请人在其领域的经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民 ”。同上，at 890。此处的问题是，他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。

此外，申请人声称，其拟议事业将“ 推动经济生产和国家发展，并激励国内就业市场 ”。他声称，其拟议的“ 在美国境内的工作将为经济产生可观收入，并促进高增长行业中的重大交易 ”。申请人还主张，其事业“ 将产生显著的国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应 ”。他进一步指出，“ 其拟议事业将有助于税收收入、加强建筑行业、刺激美国房地产投资、增加外国直接投资（FDI）在全国的流入、优先考虑国内就业市场，并最终帮助增加美国全国层面的资金流动，这将有助于美国国内生产总值（GDP）。 ”此外，申请人主张，其事业将通过“ 提供经济便利和灵活性 ”、“ 代表美国推动经济倡议 ”以及“ 优先考虑国内就业市场 ”来影响国家经济。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其打算扩展两家公司并向未来客户提供房地产开发和投资服务，但他未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到

具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其公司、商业伙伴关系和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国房地产行业。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未显示其两家公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然[已隐去]和[已隐去]的销售预测表明这些公司具有增长潜力，但它们未证明申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，at 890。此外，尽管申请人主张[已隐去]将雇用分包商，但他未提供足够证据证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区使用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明其公司运营带来的任何就业或投资增长将实质性影响佛罗里达州或全国的经济活动或税收收入。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。