APR212025_08B5203 · 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：37831334 日期：2025年4月21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）

申请人是一名城市规划师，寻求以拥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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、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。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

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“ 符合国家利益 ”而裁量豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可作为裁量事项[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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为拥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，侧重于该个人拟从事的具体事业。该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，因为它属于实质价值领域范围之内，即商业、创业、技术和健康。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未确立其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业是创办一家模块化设计咨询公司，“ 专注于创造具有成本效益、可持续且具有社会影响的实践 ”，与 “ 美国各地对可持续基础设施解决方案日益增长的需求 ” 相一致。申请人主张其拟议事业将解决美国严重的住房短缺问题，并表示模块化建筑 “ 可以显著有助于缓解住房危机，确保更多美国人能够获得安全和负担得起的住房 ”，同时为无家可归人群创造替代住房选择。申请人表示其拟议咨询公司及其对模块化住房和建筑的关注与拜登政府促进清洁能源、可持续性和环境正义的倡议相一致。申请人还强调，模块化住房可以在自然灾害发生后迅速部署，并增强国家对紧急情况的国家韧性。他进一步主张，他在医疗保健建筑行业的经验可用于实施模块化建筑，以增强公共卫生并在全国范围内提供 “ 更清洁、更安全、更可及的设施 ”。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出申请人严重依赖其领域所声称的重要性以及其专业资格和经验，而非其拟议事业的潜在前瞻性影响。因此，审理主任要求申请人提交证据以证明其拟议事业的潜在前瞻性影响，包括更详细地解释其拟议事业以及为何其具有国家重要性

[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决定中）的立场，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

以及证明其将在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人或提供其他重大积极经济效应的显著潜力、广泛增强社会福利或文化丰富、和/或影响政府已描述为具有国家重要性的事项的文件证据。

作为回应，申请人指出所提供的一份商业计划预测“五年内显著收入增长，年收入达到约884,000美元，并在各种职位上创造就业机会，向当地经济和制造业及运输业等相关行业注入资本”。申请人强调他正在通过一家非营利组织协调的“过渡性住房计划”，通过模块化住房改善无家可归人群的健康和职业机会。申请人再次主张他将显著促进医疗保健设施的可持续性和成本降低，减少其环境影响并提高其运营效率。他进一步表示，他计划经营其咨询公司的佛罗里达州拥有全国第三高的无家可归人口，创造了“对快速、具有成本效益的住房解决方案和基础设施恢复的需求，特别是通过模块化设计，这与公司提供负担得起的住房和灾难救援的目标相一致”。申请人解释说，他的公司将旨在“通过旨在减少浪费、提高能源效率和促进离网生活的模块化住房，推动整个建筑行业的可持续实践”。申请人主张其咨询公司的拟议事业与拜登政府促进清洁能源、环境正义、气候变化、服务不足社区的基础设施需求以及负担得起的住房和医疗保健的行政命令相一致。

此外，申请人提交了一封信函，强调其拟议事业的目标，包括设计具有成本效益和可持续的解决方案以终结无家可归现象、解决负担得起的住房危机、促进更可持续的基础设施以建设更健康的环境、创造具有成本效益且可快速部署的灾难救援解决方案、革新可持续发展和建筑行业、促进经济和社区发展，以及提高美国在模块化设计领域的竞争力。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，指出他未能确立通过其咨询公司提供的服务将如何更广泛地影响其行业并达到国家重要性的水平。审理主任指出所提供商业计划中反映的其拟议咨询公司的预计收入，包括到第五年略超过100万美元的收入和雇用四名员工。审理主任认定申请人未支持这些预测或证明它们将超出其社区范围以更广泛地影响其行业。审理主任承认申请人有意影响美国的可持续性和若干其他广泛社会问题，但认定他未能充分确立其各项事业将对任何这些重大国家问题产生国家层面的影响。

在上诉中，申请人主张他从未声称其拟议事业的国家重要性基于其对经济和创造就业的影响，而是其国家重要性的主要基础是“在美国各地社区发展可持续过渡性住房计划”。申请人表示这是基于他个人制定的计划the._____，一个“资金充足、退伍军人事务部支持的

非营利"项目，他表示该项目"可扩展至任何社区"。申请人主张，这一拟议事业与拜登政府的各项倡议一致，这些倡议指示在经济的各个部门减少气候变化、促进环境正义、保护公众健康以及在地方经济中创造就业，同时为无家可归者提供可负担住房。他进一步强调其"在多个领域的丰富经验和专业知识"，并指出他此前参与过的大型可持续建筑项目以及他先前在医疗行业从事模块化建筑的工作。申请人还主张，通过其咨询服务，他能够协助使医疗行业更具可持续性。申请人表示，由于他将担任顾问，其服务将广泛可得，并"具有产生广泛全国性影响的潜力"。

在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。Dhanasar at 889。因此，我们"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内具有国家甚至全球影响。"Id。我们还指出，"一项具有雇用美国工人的重大潜力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。"Id. at 890。

在上诉中，申请人强调，由于他将经营一家咨询公司，他可以专注于各类项目和国家问题，包括一项为无家可归者提供模块化空间的拟议项目，以及使医疗保健更加环境友好和可持续的努力等各项事业。然而，申请人还提交了一份日期为20242年9月的全职工作录用通知的证据，该通知是他从一家位于佛罗里达州的公司收到的，职位为“开发/建设总监”，他在该录用通知上签字并注明“我接受”。这一重大不一致使人们对其拟议事业的实际性质及其潜在的国家影响产生重大疑问，因为申请人的拟议事业及其所主张的国家重要性是基于他创办一家咨询公司并在多个行业提供服务，包括在上诉中强调的所称缓解无家可归问题的项目。

即使我们接受申请人关于他计划开办一家专注于模块化建筑及其他相关服务的咨询公司的主张，他提交了一系列拟议事业并主张国家影响，这使其可信度存在不确定性。例如，申请人表示其咨询公司将提供服务，对广泛的行业和国家性问题产生国家影响，包括医疗行业的环境可持续性、建筑软件、可负担住房短缺以及灾难救援等。然而，申请人未能可信地支持其拟议咨询服务将对上述任何行业或国家性问题产生国家层面的影响。如前所述，申请人提供的文件表明他接受了其咨询公司之外的全职工作，这使人质疑他将如何发展其咨询公司以必要地对其行业和整个社会的这些不同方面产生国家层面的影响。在上诉中，申请人强调一个与向无家可归者提供模块化空间相关的非营利项目，这使人不确定他将如何同时将时间投入如此多的倡议并有足够的

2 该申请于2024年7月8日提交。

时间和资源来实现国家层面的影响。申请人必须通过独立的、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)。

申请人还强调其在大型环保建筑项目（包括医疗行业项目）中积累的经验，但他未能充分阐明其在这些大型行业提供咨询服务的计划，也未能证明这些服务可能超越其直接客户并具有潜在的未来国家层面影响。例如，不清楚他将实施哪些具体举措以通过模块化建筑在医疗行业可能带来国家层面的影响，也不清楚他将如何推广其声称已在加利福尼亚州大型环保建筑项目中实施的所称创新建筑软件。虽然我们认识到申请人在担任城市开发商和建设总监期间获得了广泛经验，但申请人的专业知识和成功记录是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国人身上。"Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明某一具体拟议事业的国家重要性。然而，如前所述，申请人提出了一系列不集中的潜在拟议事业，使其关于国家层面影响的主张存在不确定性。

进一步说明，申请人在上诉中强调一项拟议项目，即通过一家位于加利福尼亚州的非营利组织向无家可归者提供模块化单元。申请人表示，这是一个"资金充足、退伍军人事务部支持的非营利组织"，其使用模块化单元为无家可归者服务的拟议计划"可扩展至任何社区"。申请人提供了预测，反映其可以以180,000美元至300,000美元的成本提供24至48个模块化单元。然而，尚不清楚该倡议将在哪些社区实施，以及它将如何扩展至其他社区，以如所称对美国无家可归问题产生国家层面的影响。董事会的一封支持信指出，该倡议将需要"通过赠款、公共和私人捐助者进行大量筹款。"然而，几乎没有支持性文件证明可能获得此种水平的财政支持，从而带来潜在的国家层面影响。

事实上，这封支持信强调的又是另一个项目，即为无家可归者提供特别设计的背包，这一倡议似乎与申请人在模块化建筑行业的计划无关。此外，在上诉中，申请人表示他预计将最终确定该项目的计划，并"于2025年底启动概念验证"，并指出该项目"理想情况下将由[申请人]领导"。很难看出我们应如何评估一个尚未明确界定和最终确定的拟议事业可能产生的未来国家层面影响，而且申请人似乎表示他可能不会领导该项目。再次，申请人的拟议计划和所主张的国家影响不明确且分散，使其中任何一项产生国家层面影响的可能性存在不确定性。未指明对领域的具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. US 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）。尽管申请人的各种拟议事业与前任拜登政府的某些总体目标有一定关联，例如促进清洁能源、环境正义、服务不足社区的基础设施需求以及可负担住房和

医疗，但申请人未能充分证明其众多倡议将对这些重大国家性问题产生潜在的未来国家层面影响。

此外，记录并未证明申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”同上，第890页。值得注意的是，申请人在上诉中称其国家重要性主张并非基于其众多拟议事业的经济影响（包括创造就业），但随后仍提出该主张，这凸显了其国家重要性主张的模糊性质。无论如何，申请人提交的商业计划表明，其咨询业务在运营头五年后将雇用四名员工并产生略高于100万美元的年收入。然而，申请人未适当证实这些相当有限的预测将如何对其所称到2028年市场规模将超过830亿美元/年的模块化建筑行业产生国家层面的影响。申请人含糊地指出佛罗里达州受无家可归问题影响的人数位居第三，但提供的细节和文件很少，不足以充分证明其咨询服务可能对该州经济萧条地区产生国家影响。事实上，其声称的为无家可归者提供模块化空间的项目据称设在加利福尼亚州，而非佛罗里达州。尽管申请人工作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，但他未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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，我们认定其未能证明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，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定”）；另见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的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。