AUG302024_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：32430126 日期：2024年8月30日

对内布拉斯加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）

申请人是一名工业生产经理和企业家，寻求以特殊能力个人的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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录证明申请人符合特殊能力个人的资格，但未证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否显示其被认可具有所需程度的专业能力，并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得作为裁量事项豁免工作邀请要求，符合“国家利益”。本法第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）可作为裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

A. EB-2分类

申请人是照明灯具行业的工业经理和企业家。审理主任认定申请人通过满足六类证据中的三类而符合特殊能力个人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。审理主任认定申请人提供了以下证据：显示其在特殊能力领域拥有学位的官方学术记录、证明其在相关职业拥有十年全职经验的雇主信函，以及执业执照证明；满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(C) 规定的标准。在分析与标准相关的证据后，审理主任本应随后提供最终实质审查，但并未这样做。然而，由于记录未能以优势证据另行确立申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。4

B. 国家利益豁免

1. 实质性价值

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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。申请人称其拟议事业是担任其自有公司的工业生产经理

3 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。
4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 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时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

该公司将制造和销售工业、住宅和装饰照明。申请人主张其公司将推进美国商业、技术和科学。记录包括有关美国制造业和批发业的信息。本办公室认定拟议事业具有实质性价值。

2. 国家重要性

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律。他主张审理主任未对提交的证据给予“ 应有考虑 ”，具体包括：概述其经验的简历；描述其资历、专业能力和成就的商业计划；其在该领域工作的证据；推荐信；以及证明拟议事业国家重要性和该领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据，以优势证据标准评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张其拟议事业有潜力通过创造就业和经济影响为美国经济作出重大贡献。商业计划预计，该拟议事业将在公司运营的第5年创造43个直接就业岗位，并在前5年获得12.3百万美元的收入5。该拟议事业将创造的岗位包括全职、兼职和承包商岗位。他打算将总部设在加利福尼亚州；先设在一个HUBZone，然后计划在运营的前五年内将业务扩展到佛罗里达州和马萨诸塞州的HUBZone。

Dhanasar指出，“ 一项具有雇用美国工人显著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。在此，记录并未证明他拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响，因为记录并未证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将在加利福尼亚州、佛罗里达州和马萨诸塞州或美国提供重大经济利益。具体而言，记录并不支持在该行业直接创造40个额外全职岗位或公司预期产生的税收收入将具有与Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素相称的重大经济利益。

此外，记录强调申请人的业务将设立在HUBZone，“ [以]为这些服务不足地区的美国工人创造就业，同时为他们提供建立和扩展职业可能性的机会。这将改善美国公民的工资和工作条件，并促进此类当地社区的投資和经济发展。 ”然而，申请人未提供充分证据证明其业务将位于HUBZone。此外，他未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。虽然似乎

5 本办公室注意到该确定性陈述称拟议事业将创造38个就业岗位，但本办公室认为这一矛盾不改变分析。

申请人可能意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录不支持得出这是公平比较的结论。申请人亦未以其他方式主张或提供证据证明其公司将运营的地区属于经济萧条地区、该地区将雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。尽管其意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持这些主张。申请人关于其拟议事业经济影响的主张未通过独立、客观的证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来这些利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人主张其拟议事业将“ 对关键商业和商务活动产生实质性连锁效应…… ”。Dhanasar指出，拟议事业可能因“ 在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步 ”而具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。在此，记录未具体说明任何可直接归因于其事业的“ 连锁效应 ”，也未详细阐述该事业除作为制造照明灯具的企业运营外将如何产生此类效应。申请人在其确定性陈述中主张：“ 我们的服务将提高客户的效率和生产力，使其能够将节省的资金再投资于额外项目，创造无数直接和间接就业岗位，从而对美国经济产生积极的连锁效应。 ”然而，记录未进一步详述其将如何提高效率和生产力，以及其服务将如何产生这些连锁效应。

此外，申请人主张其拟议事业将广泛影响制造业。在上诉中，他表示这“ 由提交的行业报告和文章所证明……鉴于制造业在现代经济中所发挥作用的重要影响。 ”申请人称其工作“ 将促进对创新、新商业实践、经济繁荣和整体增强的社会福利的获取；它还将创造美国就业岗位，提高国内和国际一体化及生产力，并为美国整体经济增加收入。 ”然而，记录未具体说明任何可直接归因于申请人拟议事业的创新、新商业实践或增强的社会福利。申请人的意图本身不构成证据，因为申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

例如，上诉状和专家意见书均谈到照明行业趋向使用更可持续和可回收的材料。然而，除这些陈述外，记录未显示申请人打算专门从事这些材料的工作，或已对这些方法的创新或进步作出贡献，而这些可能证明对行业的更广泛影响。在没有更广泛影响证据的情况下，记录显示申请人拟议事业的影响将限于其直接客户，因此不会达到国家重要性的水平。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此同样，其公司可能对其直接客户产生影响，但这不构成Dhanasar框架所规定的国家重要性。

最后，申请人在上诉中主张，其拟议事业具有国家重要性，因为创业精神、移民和小企业对美国经济具有重要性。虽然我们承认它们的集体影响，但这并不进一步支持申请人特定拟议事业将对制造业领域产生更广泛影响的主张。记录还包含一封专家意见书，谈及拟议事业的影响；然而，它重述了上文已处理的许多相同主张，泛泛谈论制造业、小企业和创业精神。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人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申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格或经自由裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。