DEC042023_11B5203 · 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：29224311 日期：2023年12月4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）

申请人自述为商业发展专业人士和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定其未证明有资格获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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 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。

I. 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。本法第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，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关部门规章均未界定“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，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质性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
- 总体权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人为蒙古国公民及国民，在支持申请的陈述中表示，她计划担任营销经理和企业家，致力于建立其拟议公司 D-Corporate，一家位于弗吉尼亚州的“ 平价药房 ”。申请人对其拟议公司说明如下：

D-Corporate 将专门以低廉和平均成本向患病者、老年人以及属于经济较弱社区、自行支付处方药费用的人群提供处方复方药物。此外，该药房将提供草药健康补充剂、药用级维生素、顺势疗法药物和非处方产品。

申请人主张，该企业将把其总部或首家药房设立在合格的HUBZone（历史欠发达商业区），并表示这将刺激该地区的经济增长、创造就业，并带来联邦税收的缴纳。申请人还在其商业计划中表示，她计划在首家门店开业后，在_____（马里兰州）再开设两家药房。申请人主张，这三家配制药房到运营第五年末将产生超过2.7百万美元的营收，并雇用约17名全职、16名兼职和10名合同工。申请人强调，创业对美国经济有益，小企业有利于国家，可减少“ 对过时系统和技术的依赖……在这些领域，新的和改良的产品支持新市场的发展 ”。此外，申请人表示，她的努力将“ 促进创新的新商业实践和经济繁荣；它还将创造美国就业机会，提高国内和国际的一体化与生产力，并为美国经济增加收入。 ”

申请人还提供了数封来自同事的支持信，证明其作为专业药剂师和商界女性的专长和技能。例如，蒙古国一家制药公司董事的一封信强调申请人的“ 杰出成就 ”是“ 她将服务于美国国家利益的有力迹象 ”，并称她是一位“ 将做出重大贡献的模范人物 ”。申请人同样提交了来自lI大学药学院副教授!I的专家意见，称申请人的公司将“ 开设连锁门店，提供成本更低的高质量药物，帮助降低美国公民的价格。 ”

审理主任随后发出了补件通知（RFE），认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任指出，申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任强调，提交的支持信涉及申请人的职业成就，但未突出该事业的国家重要性。审理主任还讨论了申请人提交的文章和行业报告，并指出这些仅提供了概括性的

关于商业和创业的信息，并未说明申请人的事业将如何产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。此外，审理主任指出申请人提供的商业计划表明，支持其收入和就业预测的数据很少。因此，审理主任要求申请人提交额外证据以证明该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在该领域具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大经济影响、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项的文件。

作为回应，申请人表示美国将“受益于[申请人]重要的科学和医学知识，特别是因为她能够为各种规模和背景的美国卫生组织提供高质量建议。”申请人表示，其拟议事业具有国家重要性，因为她的专业活动将在美国“对关键商业和商务活动产生重大连锁效应”。申请人还解释说，申请人的“对医药行业的直接了解将惠及……需要合格专业人员的美国公司和个人”，并强调移民企业家对美国经济的影响。此外，申请人表示，她“能够就医疗领域商业发展和销售扩张的潜在机会，以及有效策略和举措，向组织提供建议。”

申请人进一步指出，她计划在美国历史上利用率不足的商业区开设“平价药房”，并表示该新业务将在美国创造就业和收入，包括在运营头五年内创造“约四十三（43）个兼职和全职工作岗位”以及“约8.9百万美元”的收入。申请人表示，她的创业项目将“为国家带来显著的外国直接投资（FDI）机会，进一步促进国家经济，并在COVID-19造成的财政压力之后提供经济缓解。”申请人还提交了若干文章，讨论移民和女性企业家以及一般企业家对美国经济的影响，以及其他讨论美国药剂师短缺的文章。

如前所述，审理主任认定，申请人已证明其拟从事的事业具有实质性价值，并进一步认定她具备良好条件推进该事业。然而，审理主任认定，申请人未能证明该拟从事事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人提交的数据显示，复方药房行业在2020年产生了9.3 billion美元的收入，因此，她的财务和就业预测并未反映出对该行业产生广泛影响的重大潜力，也未达到实质性经济效应的水平。此外，审理主任认定，申请人未能证明，权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人再次主张其专业活动具有国家重要性，“因为它们对美国的重点卫生活动产生重大涟漪效应”，有助于形成“一个收入增强的商业生态系统，以及一个更加丰富、以生产力为中心的经济”。申请人强调其在制药行业17年的经验以及作为企业家的经历，表示其专业履历“对美国制药行业具有广泛影响，特别是通过其在关键商业领域内的努力”。该

申请人再次指出其建立“ 平价药房公司 ”的计划及其此前提供的财务和就业预测，指出这将为美国经济创造就业、经济稳定和收入。申请人主张，美国“ 将受益于投资于像[申请人]这样精通业务的药学专业人士，他们了解美国组织在经济和政治上具有战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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 ”。见 Matter of 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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。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。 ”同上，第890页。

首先，在上诉中及整个案卷中，申请人强调其在制药领域的技能和经验以及作为企业家的经历，例如指出美国将受益于投资于了解潜在有利可图市场的“ 精通业务的药学专业人士 ”。然而，申请人自身的经验和知识本身与证明其拟议事业的国家重要性无关，而仅能证明她是否根据 Dhanasar 第二项条件处于推进该事业的有利地位。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892-93。如前所述，审理主任认定申请人处于推进其事业的有利地位。因此，我们认为申请人对其技能和经验的强调不足以证明其拟议事业的国家重要性。

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。然而，申请人就其在美国的拟议事业提交了相互矛盾的陈述。申请人一方面强调有意开设平价配制药房，另一方面似乎表示打算在医疗和制药领域提供一般专业服务。例如，在回应补件通知时，申请人解释说，申请人的“ 对医药行业的直接了解将惠及……需要合格专业人士的美国公司和个人 ”，并且她“ 能够就医疗领域业务发展和销售扩张的潜在机会以及有效策略和举措向组织提供建议。 ”同样，如前所述，申请人在上诉中强调其了解美国组织潜在有利可图的市场。同样，申请人提交了多封支持信，这些信未提及她打算在美国建立配制药房，但都指出她在该领域的模范资质，例如其中一封称她“ 将成为任何公司的出色且成功的补充。 ”

因此，申请人在整个案卷中的主张似乎既表明有意通过自己的公司开设连锁配制药房，又表明拟议事业是继续作为药剂师在美国其他公司工作。这些相互矛盾的

陈述使申请人的实际拟议事业以及其事业在全国范围内的潜在预期影响存在不确定性。申请人必须以独立、客观的证据解决案卷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)。

正如审理主任所指出的，申请人还提交了含糊的商业计划，这些计划不足以确立其拟议的财务和招聘预测。例如，申请人拟议商业计划的基础是建立“ 平价 ”药房，然而，她几乎没有提供关于如何实现这一目标的细节。申请人没有具体说明她将在药房中销售哪些处方药以及以什么价格销售，而只是为通用产品类别分配了价格，例如“ 处方调配药物——低价（50美元）”、“ 处方调配药物——平均价格（100美元）”、“ 草药补充剂（30美元）”等。然而，目前不清楚不同的处方药和草药补充剂是否会因具体产品不同而在价格上存在大幅差异。因此，申请人提供的通用价格几乎无法支持其预测，即她将建立三家“ 平价 ”调配药房，并且这些门店将对这些产品的价格产生全国性影响。此外，申请人几乎没有提供细节说明她将如何成功应对适用于美国调配药房的广泛州和联邦法规及许可要求。总之，申请人几乎没有为其财务和就业预测提供支持，而且即使这些计划得到了适当解释，它们也将对她所指出在2020年产生9.3 billion美元收入的行业产生全国性影响。事实上，申请人在上诉中没有回应审理主任的这一结论。总之，申请人的商业计划并未证明其拟议事业更有可能对美国工人具有重大就业潜力或其他重大积极经济影响。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还提交了其他几项未经解释和未经支持的所谓国家影响，称其拟议事业将产生这些影响。例如，申请人讨论了其创业将如何刺激“ 新市场 ”、消除“ 过时的系统和技术 ”，并带来“ 新的和改进的产品 ”以及“ 新的创新商业实践 ”。然而，在每一种情况下，申请人都未解释其事业将产生哪些新市场、将取代哪些系统和技术，或将其产生哪些新产品或商业实践。事实上，正如我们所讨论的，申请人在其商业计划中几乎没有提供关于她拟在配制药房中销售哪些产品的细节。同上。

此外，申请人主张其拟议事业将带来“ 经济繁荣 ”、“ 增强的国际一体化和生产力 ”，并对美国经济产生“ 重大涟漪效应 ”。同样，几乎没有解释什么是国际一体化和生产力，或其拟议事业将产生什么涟漪效应。此外，申请人称其创业将“ 为国家激发重大的外国直接投资（FDI）机会，进一步促进国家经济，并在COVID-19留下的财务压力后提供经济缓解。 ”申请人未解释其开设三家配制药房的商业计划将如何在全国层面激发外国直接投资或缓解COVID-19的财务压力。虽然许多新企业、企业家和移民可能以某种方式对经济做出贡献，但这并不意味着所有创办新企业、创造收入和雇用美国公民的人都具有全国层面的潜在预期影响。

申请人未提供足够的信息和证据来证明其拟议药房、专业服务和创业的预期影响将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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，案卷未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其拟议客户群之外。因此，申请人未证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件材料未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第三要件的相关主张。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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。