DEC052024_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：34063294 日期：2024年12月5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）

申请人是一名财务经理和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。

I. 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级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)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)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 高级学位

申请人主张其作为高级学位专业人士符合EB-2分类资格。为支持该主张，他提供了成绩单副本，以及蒙古_____颁发的美国工商管理学士学位的外国同等学历证明。他还提供了成绩单副本，以及来自 的美国工商管理硕士学位。虽然证据似乎支持申请人持有美国学士学位的外国同等学历这一结论，但在审查记录后，本办公室质疑记录中是否实际包含证据证明申请人拥有经认证的学院或大学颁发的高级学位，或拥有该专业领域五年学士后逐步提升的经验。2

然而，由于根据 Dhanasar 分析框架解决与申请人是否有资格获得工作要求（并因此获得劳工证）豁免相关的问题对本上诉具有决定性，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别的审议。3 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 作为一般规则，法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定。 ”）；另见 Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 577 n.10 (BIA 2022)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

申请人拟担任财务经理，并创办自己的公司_____，该公司将专门在美国境内外销售采矿设备和零件。具体而言，其商业计划书指出，其公司的目标是“ 充当桥梁，

2c=]似乎未获得美国教育部认可的教育机构认证组织之认证。经认证高等教育机构与项目数据库报告称，独立学院与学校认证委员会于12008年终止了[已隐去]的认证。参见Office of Postsecondary Education, U.S. Dep't of Educ., Database of Accredited Postsecondary Institutions and Programs, https://ope.ed.gov/dapip/#/institution-profil.。申请人的成绩单显示其于2009年至2011年间在该校就读，即在该校认证被终止之后。因此，该文件似乎未能证明其拥有经认证的学院或大学颁发的高等学位。同样，申请人的ETA 750B表《外籍人士资格声明》显示，其自2016年5月起以兼职方式每周20小时为[已隐去]担任虚拟高级会计师。在此之前，其简历显示其于2002年9月至2003年3月为[已隐去]担任助理会计师。与专业无关的是，申请人还曾 reportedly 为一家地毯公司担任销售员、为一家披萨店担任助理经理、担任优步司机以及亚马逊flex司机。基于该记录，证据似乎未能显示其自2002年完成外国学士学位后，在该领域获得了五年全职、渐进式经验，从而符合高等学位专业人士的资格。3 尽管如此，申请人应准备在任何未来的NIW申请中处理该问题，包括我们在此提出的意见。

将采矿和建筑领域的重型机械、设备和零件出口和进口至蒙古和其他亚洲国家”，以及本地市场和加拿大等邻国。通过其公司，申请人打算服务于采矿行业的小企业，并帮助它们在美国各地扩展业务。他还计划帮助公司寻找更多销售机会，并提供更广泛的产品和服务。虽然申请人的公司将专门销售采矿设备和零件，但商业计划书指出，该公司“还将进入其他行业和相关市场，这些行业和市场为该企业在美国的成功提供了机会。”

审理主任认定申请人满足了 Dhanasar 的第一和第三项要件，但未满足第二项要件，即要求其证明自己处于有利地位能够推进其拟议事业。经重新审查记录，本办公室同意申请人未满足该项要件，因此未确立国家利益豁免的资格。然而，本办公室还认定申请人未能充分证明其拟议事业在第一项要件下的国家重要性，因此将撤销审理主任关于该问题的认定。虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于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。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景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“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。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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在本案中，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，他未描述其作为金融管理者和经营进出口业务的企业家的工作将如何对其所服务的个别客户之外产生更广泛的影响。尽管他声称其事业将通过贡献税收、创造就业、并最终在全国层面上帮助增加美国资金流动，从而产生“重大国家利益”，进而为美国国内生产总值做出贡献，但他未提供充分、具体的证据证明任何可直接归因于其未来工作的重大美国经济影响。例如，根据其商业计划，申请人预计在运营第一年雇佣6名员工，总收入为$668,902.50，到运营第五年增至33名员工，收入为$2,408,962.50。他还预计到第五年创造165个间接就业岗位并缴纳$367,614.28的税款。然而，该商业计划未能充分支持这些就业和收入创造的预测，也未详细解释其预测是如何计算的或其预测将如何实现。

此外，即使这些预测不仅仅是猜测，我们仍会认定申请人未充分证明其事业如何具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。例如，他未详细说明所称到第五年创造33个直接就业岗位和165个间接就业岗位如何表明雇用美国工人的重大潜力，或如何表明其事业的潜在经济影响将对区域或国家经济产生任何可证明的效果。申请人也未例如证明这样的就业数字将利用该地区大量劳动力，或将对就业创造和经济增长产生实质性影响——在其计划设立公司总部的弗吉尼亚州I I，更不用说在整个美国。同样，尽管申请人预测到第五年收入为$2,408,962.50，但他未解释或证明该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id.

我们进一步注意到，商业计划承认“ [大]多数就业和税收的产生将间接地通过所服务的公司完成。 ”撇开我们对拟议事业缺乏直接潜在预期影响的担忧不谈，即使考虑这一主张，如上述所讨论，记录也缺乏充分证据证明这些预测收益将足够重大以达到国家重要性的水平。记录不支持认定申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的任何间接利益将达到Dhanasar案下“ 实质性积极经济影响 ”的水平。尽管任何增加的商业活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其事业所产生的经济活动，包括其任何“ 涟漪效应 ”，将具有如此广泛的影响以至于达到国家重要性的水平。

此外，申请人计划将公司总部设在小企业管理局（SBA）HUBZone并在之后扩展至全国其他HUBZone的主张不具说服力。他声称其业务将促进服务不足地区和欠发达社区的发展，目标是为美国工人创造就业并“ 为他们提供在金融行业内建立和扩展职业可能性的机会 ”。他主张这将最终“ 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 ”。

HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的商业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。加入HUBZone计划使企业有资格在“ 预留 ”类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有几项必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的是寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于是否存在任何针对申请人所提议此类事业的“ 预留 ”类别联邦计划尚不清楚且记录未提及，但记录明确表明申请人拟议事业将由申请人全资拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安

部落。因此，申请人拟议事业可能位于HUBZone这一事实与申请人事业是否达到国家重要性水平无关。

申请人还提交了各种行业报告和文章，包括一般性涉及金融管理和商业领域、劳动力短缺、小企业以及移民企业家重要性的文件。然而，这些文章和报告仅提供关于这些主题的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其具体事业可能如何更广泛地影响这些领域从而使其达到国家重要性水平。此外，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“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。尽管我们承认这些领域和专业人士的总体价值，但仅仅在一个重要行业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明该事业在该国家重要性领域的潜在预期影响，而他未做到这一点。
我们还审查了I 博士（ 的副教授）撰写的专家意见书，以及申请人前工作同事撰写的其他支持信。然而，它们几乎未提供证明申请人拟议事业国家重要性的有证明力的信息。尽管I I博士宽泛地提及申请人的事业并评论了企业家、小企业以及移民企业家作用的重要性，但他未详细阐述申请人未来工作以及为何该工作特别是具有国家重要性。例如，尽管他推测申请人拟议事业由于建筑和采矿业的预测增长而具有雇用美国工人和产生其他实质性积极经济影响的重大潜力，但他未提供任何有说服力的细节说明申请人的工作特别是如何导致这些所称的经济利益或其所服务客户之外的更广泛影响。

同样，尽管支持信赞扬申请人的个人特质、专业技能和成就，但它们未提及或讨论申请人的事业或其具体影响，包括其工作的任何潜在更广泛影响。此外，在这些信件和申请人依赖其经验、技能、成就和个人能力吸引外国投资者的情况下，这些是Dhanasar案第二项要件下的考虑因素。在根据Dhanasar案第一项要件进行分析时，我们关注拟议事业本身。因此，专家意见和其他支持信在评估事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。

由于申请人未确立Dhanasar案第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，我们将撤销审理主任的裁定。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识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；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在认定申请人未证明其处于推进拟议事业的有利地位时，审理主任认定申请人未能提供所要求的反映其计划为拟议事业提供财务支持的文件，包括对其所称$1,000,000初始投资的佐证。4 在上诉中，申请人未具体回应审理主任的分析或审理主任决定中所指出的特定证据缺陷。由于申请人未实质性地质疑审理主任在该要件下拒绝的理由，他未能克服这些理由。5

IV. 结论

由于申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进该拟议事业，因此他未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（“ 作为一般规则，法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定。 ”）；另参见Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. at 577 n.10（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

4 尽管申请人指出其家族公司在蒙古取得的成功，但他并未以任何证据佐证其主张。
5 申请人声称，基于其作为财务经理的教育背景、技能和经验，他“ 无可否认地 ”处于有利地位以推进拟议事业。他还概括性地主张，审理主任施加了“ 新颖的实体和证据要求 ”，适用了比优势证据标准更严格的证明标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”。然而，由于申请人并未质疑、更未推翻审理主任的具体认定，我们不予处理这些附加论点。