DEC112024_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：35554845 日期：2024年12月11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，并寻求对此EB-2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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。我们因申请人上诉逾期提交而驳回其上诉，并驳回了后续动议。经审查，我们认定驳回通知系错误发出。我们依据8 C.F.R. § 103.5(a)(5)根据移民局动议重新开案，并为申请人提供了提交书面论证意见的机会。1

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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

1 申请人此前曾提交支持其上诉的书面论证意见。我们将考虑其上诉书面论证意见中的论点。

美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算“ 扩展我[已隐去]的公司……该扩展项目通过纳入物流管理的咨询、顾问和解决方案领域来增加服务。 ”他进一步陈述：

自2019年以来，[已隐去]一家有限责任公司（LLC），位于[已隐去]，隶属于佛罗里达州。该公司专注于B2B（企业对企业）市场，服务于电子商务、零售（食品、饮料、电器、运输和物流、建筑行业和技术）领域的中小型和大型公司。我[已隐去]向美国市场提供专业的地面运输服务，包括配送和取货服务。目前这些解决方案旨在优化成本和装载量，缩短距离和交付时间，即远不止于运输货物。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份陈述，表示：

我打算继续运用我超过16年的经验和知识，以及服务，在美国扩展和巩固一家物流管理咨询、顾问和解决方案公司，[已隐去]。

[已隐去]向美国市场提供专业的地面运输服务，包括货运配送和收取服务。这些解决方案优化成本和装载量，缩短距离和交付时间，远不止于简单地运输货物。

2 另见 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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。我们同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。在确定拟议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。同上 at 889。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其公司及其服务的潜在前瞻性影响。

除公司成立文件和纳税申报表外，申请人的证据还包括其[已隐去]的商业计划。该商业计划提供了行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用5名人员，第二年6名，第三年7名，第四年8名，第五年9名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年570,240美元、第二年802,560美元、第三年1,056,000美元、第四年1,330,560美元和第五年1,626,240美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。3

申请人还提交了关于创业对美国经济的重要性、创业与创造就业、小企业与就业增长、移民作为经济增长贡献者、移民企业家在小企业环境中的作用，以及小企业作为美国经济驱动力的文章。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定并不聚焦于移民创业或小企业的一般重要性，而是“ 聚焦于该外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在此，这些文章均未提及申请人或其公司，也未以其他方式论及其具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

此外，申请人提交了来自L-C-P-、M-M-、A-A-、C-S-、C-A-L-C-、E-P-B-、R-A-N-和D-P-的支持信，讨论其商业能力和经验。他还提供了R-N-的一封信，反映其有意聘用[已隐去]的服务。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，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该外籍国民 ”。

3 申请人2021年和2022年表格1065（美国合伙企业收入申报表）中列出的[已隐去]的“ 总收入或销售额 ”远低于其商业计划中的收入预测。

同上 at 890。此处的问题是其所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。

申请人还提供了一封来自V-L-博士的“ 专家意见书 ”，V-L-博士是[已隐去]的市场营销副教授，以支持其国家利益豁免。V-L-博士主张，申请人的拟议工作“ 将帮助客户理解和改善其供应链和物流运营 ”，但他没有指明任何具体的公司或实体已经或将以表明对该领域或行业具有更广泛影响的方式获得[已隐去]的服务。V-L-博士进一步主张，申请人的扩张项目规定其公司计划增加五名工人，因此产生诱发就业和间接就业。即使有这一预计的就业增长，记录也未表明申请人的公司将雇用大量美国工人或以Dhanasar所设想的方式产生重大经济影响。参见同上，第890页。V-L-博士的咨询意见未证明申请人按其拟议事业所设想对其公司运营的日常管理如何达到国家重要性的水平。V-L-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作在其领域提供更广泛的影响或对我国产生表明其国家重要性的重大积极经济效应。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业“ 在物流管理领域、物流服务行业或美国经济中具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平 ”。审理主任还认定，申请人未表明其拟议事业将提供“ 对佛罗里达州或更广泛的美国经济达到与国家重要性相称水平的重大经济利益 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其在运营管理、法律和行政事务、创业和金融方面的经验。Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人在该领域的先前工作、商业技能或其他资格。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和工作经验是分开且独立的。4

申请人主张，其拟议事业“ 将帮助客户理解和改善其供应链和物流运营 ”。他辩称，未来“ 对供应链管理的需求将上升 ”，且“ 行业收入预计到2027年将增长 ”。申请人进一步声称，其事业旨在通过“ 为美国公司增加增长机会来改善美国的社会和文化结构 ”。此外，他表示其拟议工作“ 将有助于改善当地社区的社会和文化福祉，因为他将实施其专家方法论以缓解供应链和物流挑战 ”。

然而，申请人未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运营，以致达到国家重要性的水平。在没有提供证据

4 参见Dhanasar，第890页。

证实此类主张的情况下，声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域提供更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

申请人还声称，其公司预计的9个直接就业岗位“ 将产生另外10.49个诱发就业岗位和18.68个间接就业岗位 ”。至于申请人声称其拟议事业将提供的就业创造，记录未包含充分的支持证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张可能为真，其中真相的确定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在评估证据时，真相不仅由证据的数量确定，还由其质量确定。参见同上。在此，缺乏支持性细节和证据削弱了申请人关于就业创造和其他重大积极经济效应主张的可信度和证明价值。

此外，申请人辩称，其拟议“ 事业将为美国市场增加业务，并将帮助美国小企业蓬勃发展 ”。他进一步声称，其事业“ 将对美国小企业部门作出重大贡献 ”并“ 帮助美国企业渡过经济危机 ”。

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。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供物流咨询和运输服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、物流和运输行业、社会福利、美国文化利益或更广泛的美国经济。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国其他地区提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称其事业将为美国工人创造直接和间接就业，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。

申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），具有其他重大积极经济

效应，在该领域具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar其余要件

由于记录中的文件未确立其拟议事业按Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留根据Dhanasar框架第二和第三项要件对其资格的认定。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)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定其未确立其符合资格或以其他方式在自由裁量权范围内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。