DEC152023_05B5203 · 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：29060606 日期：2023年12月15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）

申请人是一名技术转移领域的项目经理和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管记录表明申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但他未能证明豁免所需职位offer、从而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。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

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
• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，记录支持该认定。剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。在适用 Dhanasar 框架时，审理主任认定申请人已证明其处于有利地位能够推进拟议事业，因而满足第二项要件，但未满足第一项和第三项要件的要求。基于下述理由，本办公室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。尽管本办公室可能不会逐一讨论提交的每份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

A. 拟议事业

申请人打算拥有并经营一家名为 I I 的技术转移咨询公司。他表示将在获得永久居民身份后[已隐去]在佛罗里达州成立该公司，并将担任其执行项目经理。拟议公司的商业计划书将其活动概述如下：

• 该公司将与大学、教育机构和研究中心合作，开展各种旨在促进研发成果市场化进程的商业活动，通常充当学术界与产业界之间的渠道。

• 美国公司将接收来自公司的想法和指示，然后通过在研究与教育中心的工作，寻找促进这些想法落地实施的途径。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
作为与该要件相关的证据，申请人提交了：(1) 其为[已隐去]制定的商业计划书；(2) 一封来自[已隐去]教授的专家意见书；以及 (3) 关于技术转移、IT咨询行业、数字经济、数据现代化、云计算市场、技术支出的经济影响以及STEM人才短缺的政府、媒体和

2 记录中的多个来源将 “ 技术转移 ” 定义为 “ 将技术从联邦实验室、大学或其他研究机构转移到产业界，以便在那里开发成商业产品或服务的过程。 ”

行业报告。在上诉中，申请人主张审理主任在论述拟议事业的国家重要性时未对此证据给予应有考虑。

申请人强调技术投资和技术转移作为美国经济驱动力的重要性，并提交了若干文章和报告以支持其主张。该证据与拟议事业的实质价值相关，本办公室同意审理主任的认定，即申请人满足 Dhanasar 第一项要件的这一要素。本办公室认可申请人计划通过提供旨在促进研发活动商业化的服务，协助大学研究实验室和企业，这一计划具有价值。

在上诉中，申请人主张此前提交的行业报告和文章也证明了其工作的国家重要性，并强调 Dhanasar 案中的申请人也同样依赖文章来证明其拟议事业的国家重要性。但在 Dhanasar 案中，媒体文章讨论的是申请人具体拟议事业——继续研究高超音速推进系统的设计与开发——的国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。记录中还包括“ 来自学术界、政府和产业界担任高级职务人士的具有证明力的专家信函 ”，描述了这一具体研究事业的国家重要性。Id. 虽然此处的文章和报告有助于证明技术转移活动总体上的重要性，但它们并未证明申请人的拟议事业——成立一家小企业并提供与技术转移相关的咨询和顾问服务——具有国家重要性。本办公室同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。See id. 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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，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，可能具有国家重要性。Id. at 890。

在其拟议事业的商业计划中，申请人称，其工作具有国家重要性，“ 鉴于当前技术转移领域对熟练劳动力的需求 ”。我们已审阅所提交商业计划中的员工配置和收入预测。申请人预计，其拟设立的公司将在五年内雇用七名员工（不包括申请人），累计支付工资超过1.8百万美元，产生累计总收入超过3.2百万美元，并为经济贡献超过500,000美元的税收。

即使这些就业和收入预测有充分细节支持其依据或对如何实现的具体解释，该商业计划书仍不能证明拟议事业具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录并不支持在该领域直接创造七个就业岗位或公司预期产生的税收将具有重大

与Dhanasar框架第一要件中国家重要性要素相称的经济利益。商业计划未表明申请人将在经济萧条地区设立公司、将在该地区雇用大量劳动力，或该事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。申请人进一步称，由于美国技术转移专家以及STEM工作者总体短缺，其事业具有国家重要性。然而，其事业将如何解决这一短缺或在全国层面产生影响，并不明显。

我们认可申请人的论点，即科学技术进步对美国的生产力、竞争力和生活质量十分重要，因此其将大学正在开展的研究商业化的努力，除直接雇用工人和产生税收外，还将间接影响美国经济。具体而言，他表示其公司“ 将帮助拓展科学的边界，从而允许创造新技术，进而促进新产业和就业的创造、产生财富并维持美国的实力 ”。然而，申请人未提供证据基础以得出结论认为，其在一个地点经营小型咨询业务将在研发领域产生如此深远的结果，而记录将该领域描述为一个2800亿美元的产业。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所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。See 26 I&N Dec at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任过度关注其拟议事业是否具有“ 实质性积极经济影响 ”，并指出创造就业和其他直接经济影响并非在权衡拟议事业国家重要性时应考虑的唯一因素。我们同意，并且也已考虑申请人的拟议事业是否会在其领域或行业产生更广泛的影响。

我们在Dhanasar中认定，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。See id. at 893。在此，申请人通过其公司意图“ 通过技术转移过程鼓励和支持教职人员和学生 ”，并将其知识转移给其雇用为公司工作的技术管理人员。他表示，因此他将“ 对美国IT行业作出独特贡献 ”并“ 在该领域产生新知识 ”，从而带来“ 技术转移技术的改进 ”。然而，与Dhanasar中的申请人一样，申请人未证明其拟议的培训、支持和其他知识分享活动将如何超越其客户和雇员而更广泛地影响其领域。例如，记录未证明申请人计划更广泛地传播其策略或技术，以致其特定事业将为引入新技术转移方法提供平台，或他将在这一方面处于影响更广泛领域或行业的地位。

在上诉中，申请人主张其拟议企业所提供的服务将对美国政府国家倡议所涉事项产生影响。他提交了美国专利商标局的信息，概述国会为通过各种机制促进和激励联邦资助技术的商业化而颁布的一系列法律。申请人还提交了美国商务部根据2000年《技术转移商业化法》发布的“ 2020

根据2000年《技术转让商业化法案》发布的《技术转让年度报告》。申请人主张，该证据表明美国政府在“支持技术转让产业”方面具有利益。

USCIS将考虑证明特定拟议事业如何影响政府实体描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在与国家倡议主题相邻或一致的领域寻求就业或经营企业，其本身不足以确立特定事业的国家重要性。在此，申请人未充分解释其特定事业对所述联邦技术转移倡议的潜在预期影响或更广泛的潜在影响。

申请人同样主张其拟议事业在促进美国在STEM领域的竞争力方面具有国家重要性。USCIS认可STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位者在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。我们可能在多种情况下认定某一STEM领域对竞争力或安全具有重要意义，例如，当记录中的证据表明某一事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前和潜在对手之前，或涉及某一领域（包括研发密集型行业），在该领域中适当的活动和投资（无论在开发周期的早期还是后期）可能有助于美国在盟友和伙伴中实现或保持技术领先或同等地位。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

此处的申请人仅含糊主张拟议咨询企业将对“工程”领域的技术转移产生影响，但正如我们所讨论的，他未充分阐明其工作将如何在全国层面具体影响其领域，也未充分详述他将处理的技术。此外，申请人未解释或记录其拟议事业将如何帮助美国保持在战略竞争对手或对手之前，或在盟友和伙伴中保持技术领先或同等地位。基于这些原因，申请人未基于其拟议事业对STEM领域的关注而证明其国家重要性。

我们认可申请人在其个人陈述、商业计划和上诉书面论证意见中相当重视其在工程、采购管理和能力发展规划方面的学术训练，以及其在项目管理和技术转移领域的专业经验。记录还包含熟悉受益人行业专长、相关工作经验和过往成就的人士出具的推荐信。虽然重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专长主要涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的特定事业在Dhanasar第一要件下是否具有国家重要性。一项认定

关于特定拟议事业所主张的国家重要性，不能基于申请人的过往成就推断，正如不能基于关于某一领域或行业重要性的一般性主张推断一样。

最后，我们认可申请人提供了一封来自某大学教授的专家意见信。该信的大部分讨论涉及研发的重要性、美国研发市场的性质和增长、技术转移的好处，以及STEM领域、移民和企业家对美国经济的影响。作者得出结论认为，“拟议事业将广泛增进社会福利”并“具有雇用美国雇员和其他实质性积极经济影响的重大潜力”。然而，作者未对申请人的商业计划、特定拟议事业及其预期实质性经济影响，或拟议事业在申请人领域或行业中的更广泛影响提供任何有意义的分析。

我们注意到，USCIS可以依其裁量权，将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信函的大部分内容就申请人具体拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值。

总体而言，虽然申请人的证据证明其事业将如何对其未来客户产生积极影响，但该证据未能有说服力地证明其事业将如何产生符合国家重要性的更广泛影响。因此，申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件。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有关其根据Dhanasar框架第三项要件之资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本即不符合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项要件，我们认定其未能证明其有资格或以其他方式在裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。