DEC202023_07B5203 · 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：29049859 日期：2023年12月20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）

申请人是一名设施经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明其符合所请求的国家利益豁免的资格。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 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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国设立一家设施管理服务企业，此前曾在巴西担任设施协调员、行政经理和物业保安。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。经重新审查，本办公室认定记录未能确立申请人符合基础EB-2分类的资格。

申请人提交了证据以证明其符合持有高级学位的专业人士资格。要符合专业人士资格，个人必须满足“ 本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。2 记录未能确立申请人作为设施经理的职业属于法定所列职业，或要求以美国学士学位或其外国同等学位作为进入该职业的最低要求。

申请人主张，其作为设施管理服务企业所有者和经理的职位，与“ 设施经理 ”SOC代码11-3013职业从业人员的职责和责任相符。美国劳工部指出，该职业的教育要求为“ 职业学校培训、相关在职经验或副学士学位。 ”参见美国劳工部O*NET“ 设施经理 ”摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/11-3013.00。由于美国学士学位或其外国同等学位并非进入申请人拟从事的设施经理职业的最低要求，其未能确立符合专业人士资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

由于记录未显示申请人符合专业人士资格，其未能确立符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人符合基础EB-2分类资格的认定。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 本法第101(a)(32)条规定：“ ‘ 专业 ’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能确立豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但其未能确立拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能确立其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下，根据Dhanasar第三项要件，豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟开展的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人的商业计划书指出，其企业将为佛罗里达州_____地区的房地产所有者以及物业管理、酒店和步入式诊所行业的中小型企业提供设施管理服务。该企业的服务将包括管理第三方供应商、服务台管理、合同监控、计算机辅助设施管理系统、资产管理，以及与公共事业供应商、监管机构和公共机构的对接。该企业还将提供清洁服务及其他软性服务，如景观美化、泳池维护、废物管理、害虫防治和自动售货服务；以及技术运营和维护，如机械和电气服务、管道和排水、消防和灭火、关键工程门禁控制以及备用发电。

商业计划书进一步描述了申请人通过开发软件应用平台来扩展业务的意图。该软件应用将支持企业的“ 运营，并促进客户与平台上注册的专业人员之间的联系，此外还管理日程安排并监控服务的所有阶段。 ”该企业打算签约一名软件开发人员来创建该软件应用，初始功能包括支付管理和客户评价。该企业随后将扩展该软件应用，使客户能够监控日程安排并获取有关物业维护、安全以及环境和可持续性问题的教育信息。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任认定申请人未提交“ 充分证据以证明其拟议

3 尽管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。

事业的影响达到国家重要性水平……USCIS认定，[申请人]未能表明其拟议事业……足以超越其公司及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响。”审理主任进一步指出，“[申请人]未能证明其拟开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。”因此，审理主任认定申请人未能履行其证明Dhanasar框架第一项要件中国家重要性要素的举证责任。

上诉中，申请人主张其拟议事业“具有超出[其]潜在雇主/客户的影响，并达到国家重要性的层面”。他辩称，其拟议事业“并非仅基于模糊的记录，而是基于坚实的结构，具备完善的技术和战略基础”。（强调省略）。申请人以其专业经验和专长表明他“将准备好满足消费者的需求，提供高质量的服务和创新的解决方案”。他进一步主张，其拟议事业对佛罗里达州当地未充分利用的商业社区以及美国具有经济利益，因为该企业将增强企业的财务状况、创造就业并缴纳税款。申请人进一步主张其拟议事业具有国家重要性，理由是其企业有助于支持美国政府支持移民工人和创业者的倡议，并且由于该行业预期增长，其企业填补了设施管理领域的空白。经重新审查（de novo review），我们认定记录并未证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一分支中的国家重要性要件。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人在上诉中主张，业内专业人士的推荐信证明其“在设施服务领域的影响力和相关性”，且这些专业人士“证明[其]专长、领导力以及对行业的重大贡献”。（强调省略）。推荐信来自其现任和前任雇主及同事，主要讨论申请人作为设施协调员、行政经理、物业保安以及专业培训课程讲师的工作经历。这些信件说明了申请人在这些职位上的知识和专业素养，传达了其组织、沟通和管理技能，以及其工作对雇主及其客户的重要性。

尽管我们认可申请人具有提供设施管理和工商管理服务的经验，但申请人依赖其专业经验和知识来确立其拟议事业的国家重要性是不当的。其专业经验和知识涉及Dhanasar框架的第二分支，该分支“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业

在Dhanasar第一分支下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性的层面，而非仅影响其客户。这些信件并未证明申请人的工作将在设施管理领域产生国家或全球影响。

申请人在上诉中主张，其拟议事业将对地方和国家经济产生经济利益。他声称该企业的软件应用程序“ 将成为一个促进服务提供者与消费者之间互动的创新平台 ”，该平台“ 将对整体经济产生重大益处，不仅限于特定地区，而是遍及整个国家领土 ”。申请人还声称该软件应用程序将激发创业精神，并为自营职业者及中小企业创造就业机会，推广其服务。他进一步主张，其企业可以通过提高当地企业和组织的生产力和效率，“ 对整个区域生产链产生积极影响 ”，从而创造对设备、物流和技术供应商等其他相关行业的需求，促进区域经济发展。该企业将“ 对创造就业和推动区域经济产生直接影响 ”，从而“ 形成区域经济增长的良性循环 ”。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性的层面，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，记录并未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及设施管理领域：“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. 证据并未表明申请人的设施管理服务企业将对设施管理领域产生更广泛的影响，或为美国提供所主张的经济利益。记录并未表明该软件应用程序已被创建，而是表明申请人将来会寻求专业人士的建议以开发拟议的软件应用程序。除一般性主张外，记录并未表明该企业拟议的软件应用程序或其设施管理服务将在该领域提供创新，或为企业及其客户之外提供经济利益。

随申请一并提交的还有一份商业计划书，描述了该企业及其对美国和地方社区潜在的经济、社会和环境贡献。该商业计划书说明，该企业将设立于佛罗里达州[已隐去]一个未充分利用的商业社区，并将服务于该社区的中小企业。商业计划书主张，该企业将为未充分利用商业社区的美国工人创造直接和间接就业；增加这些社区的收入；增强企业客户的 production chains；为地方和国家社会服务产生税收；提供可持续的项目和服务；并将申请人的专业知识转移给其客户、合作伙伴和供应商。

然而，记录并未证明拟议事业将提供达到国家重要性层面的经济、社会或环境利益。商业计划书预计，该企业将在五年内创造14个直接就业岗位和约172个间接就业岗位；支付超过两百万美元的工资和佣金；并产生近七十万美元的税收。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其企业未来的员工配置水平和商业活动将为佛罗里达州[已隐去]一个未充分利用的地区和美国带来实质性的经济、社会和环境利益。申请人关于其设施管理服务企业将惠及美国经济并增进社会福利的主张，未经独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济、社会和环境利益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人表示希望使用可持续产品以做到环境友好，并为美国及佛罗里达州[已隐去]未充分利用的商业区域做出经济贡献。然而，他未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或对佛罗里达州或美国产生其他实质性积极的经济、社会和环境效应。即使我们假设申请人所声称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明在五年期内创造14个直接就业岗位和172个间接就业岗位；支付超过两百万美元的工资和佣金；以及产生超过四十万美元、近七十万美元的税收达到国家重要性的层面。此外，若无充分的书面证据表明其作为企业所有者和公司经理的拟议工作职责将对设施管理行业产生更广泛的影响，而非仅惠及其企业和拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人还强调，其拟议事业的国家重要性体现在它推动了美国政府支持美国劳动力中的移民和移民企业家的各项举措。商业计划书分析了美国移民改革、移民劳动力和移民企业家带来的经济效益。商业计划书还分析了设施管理行业及该行业的预期增长。尽管商业计划书为申请人的主张提供了引注，但他并未提供独立、客观的证据支持其主张。见同上。此外，尽管我们认可设施管理行业、相关职业以及已成为成功企业家的移民所作重大贡献的重要性，但担任设施经理并创办设施管理服务企业不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不关注某一行业或职业，而是关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们注意到，记录中包含一份来自[已隐去]博士的意见书，其为[已隐去]市场营销学副教授。该意见书包含对以下方面国家重要性的分析[已隐去]

对申请人拟议事业的分析，称“［申请人］将在一个具有实质价值和重要性的领域工作。”（着重号省略）。该意见书主张，基于设施管理领域预期的就业增长机会以及移民企业家对美国经济增长的重要性，申请人的拟议事业具有国家重要性。然而，称申请人作为移民企业家的工作将支持一个预期有就业增长的重要行业，不足以满足 Dhanasar 框架下的“国家重要性”要求。

该意见书还强调中小企业的重要性，以及申请人的设施管理经验使其有能力“改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在国内创造收入并创造就业机会”。该意见书解释了申请人设施管理服务企业将提供的一些服务，以及该企业通过其拟用的软件应用程序可能实现的增长。该意见书重申了商业计划书中预测的就业和财务数据，并基于这些预测称：“因此，拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他重大积极经济影响。”然而，该意见书总体上只是重述了商业计划书中提供的信息，并未解释这些就业和财务预测的依据。此外，该意见书侧重于申请人的设施管理知识和经验，并不能表明其拟议事业的国家重要性，而是涉及 Dhanasar 的第二项要件。

申请人未能证明其拟议事业超越其自身业务及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对设施管理领域或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，他未能证明其作为拟议设施管理服务企业所有者和公司经理拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会效益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议企业的设施管理工作与所主张的经济和社会结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求，因此他未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

三、结论

我们撤回审理主任关于申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合第二优先就业签证资格的认定。此外，

由于他未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。