DEC272023_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：28786560 日期：2023年12月27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）

申请人是一名工程师和管理顾问，寻求被归类为高等学位专业人士或特殊能力人士。移民与国籍法（该法）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获得国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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 移民分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为高等学位专业人士或特殊能力人士的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作邀请要求的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。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，如果申请人证明以下各项，USCIS 可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人拥有相当于美国学士学位的外国学位并随后具备至少五年的渐进工作经验，因此符合高等学位专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（美国学士学位或同等外国学位加上该专业领域至少五年的渐进工作经验等同于硕士学位）。关于拟议事业，审理主任认定申请人仅证明了其实质价值。上诉中的问题是：申请人是否已证明拟议事业的国家重要性，他是否处于有利地位以推进该事业，以及总体而言，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。

申请人的拟议事业是在德克萨斯州 设立并经营一家咨询、顾问和培训企业，专门为制造业和物流行业的企业提供咨询。申请人的商业计划书指出，该公司将提供与运营管理相关的咨询和顾问服务，包括流程管理、供应链管理和项目开发等主题。该企业还将为商业和物流专业人士提供这些主题的在线课程，使其获得额外培训。

在认定申请人未证明拟议事业的国家重要性时，审理主任得出结论，申请人未能证明其将向客户提供的服务有可能影响该地区、全国或更广泛的运营管理领域。审理主任还得出结论，记录未能证明拟议事业将对美国经济或就业创造产生重大积极影响，或将在广泛意义上增进社会福利或文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人强调制造业和物流行业以及小企业对美国经济的重要性。申请人还主张，拟议事业具有国家重要性，因为该公司将提供经济利益、使其客户受益，并将为该领域的专业人士提供培训。

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未来影响。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产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有重大

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

潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

经重新审理，本办公室同意审理主任的意见，即证据未能证明拟议事业的国家重要性。首先，申请人在上诉中详细描述了其打算为设立企业所采取的步骤。他表示，他将首先在德克萨斯州注册正式法律实体，从美国国税局获得雇主识别号，取得必要的营业执照，并开设企业银行账户。申请人表示，他随后将在 地区租赁办公空间并购买家具和设备。申请人还详细说明了他创建企业标识和品牌、宣传企业以及聘请营销公司帮助推广的计划。尽管本办公室认可申请人对设立企业将采取行动的清晰详细描述，但该描述本身并不能证明拟议事业的潜在未来影响。

申请人接下来在上诉中强调制造业和物流行业对经济的重要性，以及德克萨斯州经济相对于美国的规模和重要性。申请人描述了像他这样的咨询企业的好处，声称其企业将帮助制造业和物流公司提高运营效率、改善质量、确保工作场所安全、采用新技术并适应监管变化。申请人声称，这“ 对德克萨斯州可能具有重大重要性，有助于提高德克萨斯州经济这些关键部门的效率和竞争力。 ”尽管本办公室认可这些行业的重要性以及德克萨斯州经济的相对规模，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未能可信地解释其经营制造业和物流咨询企业的拟议事业如何能够以达到国家重要性水平的规模影响这些行业的效率和竞争力。

申请人还主张，拟议事业因其可能产生重大经济影响而具有国家重要性。申请人在上诉中强调该事业创造就业、支付工资和税收以及为客户提供有价值服务的潜力。申请人在上诉中提及商业计划书，该计划书预计该公司到第5年将雇用8名工人并赚取约200,000美元利润。商业计划书还预计该公司第一年将赚取约464,640美元收入，到第5年将达960,960美元。

除了商业计划书预计的直接就业和收入外，该计划还声称该企业将成为“ 市场经济良性循环 ”的一部分。该循环在商业计划书中描述如下：

一家企业与其生产所需材料的供应经济部门存在内向联系。然而，它也与工人（内向联系的直接雇员）花费其收入的经济部门存在外向联系。因此，除了公司直接支持的就业外，还可以支持许多间接就业。

该商业计划包含一张表格，列出了美国管理咨询业务的一级和二级供应商及买方。一级供应商包括办公用品店和电脑商店，二级供应商包括电脑制造商。一级买方包括制造业、零售业和保险业，二级买方为“美国消费者”。为试图量化这一影响，该计划依据经济政策研究所关于“就业乘数”的一份报告，该乘数衡量因企业使用商品和服务、其产出及其支付工资而创造的潜在间接和引致就业岗位。根据经济政策研究所的数据，该计划估计该公司将在5年内创造16至65个直接和间接就业岗位。该商业计划称，这种对供应链的参与“证明该企业家的公司具有推动美国经济在不同市场领域发展的强大潜力……”。

然而，我们注意到该商业计划的部分内容缺乏清晰性和可信度。例如，该计划未解释将投资于该企业的初始启动资金的来源，该计划称其约为120,000美元。此外，尽管该计划提供了一张预期运营费用表，但未提供表中所述大多数估计成本的来源。该计划提供来源的唯一运营费用成本是工资单，其称该数据基于从O*NET OnLine获得的薪资信息。2 我们还注意到，运营费用表未包括工资税。尽管如此，商业计划的另一部分估计了应缴纳的工资税，且该计划将缴纳税款描述为该企业积极经济影响之一。最后，我们注意到预期收入似乎基于公司立即达到并随后始终维持其“服务能力”，该计划将其定义为每名计费员工在每个工作日的每一天每天八小时计费提供服务。但该计划未解释为何这是估计新企业预期收入的可靠方法，尤其是在第一年。

即使我们假设商业计划中的就业创造和收入预测是可信的，记录也未证明创造8个直接就业岗位和200,000美元收入的影响有可能产生与国家重要性相称的水平的重大积极经济效应。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。即使考虑所主张的间接和引致就业岗位，我们认定申请人未证明该事业的國家重要性。申请人此处的主张归结为这样一个事实：该企业将购买用品并销售商品和服务——正如美国几乎所有其他活跃企业一样——我们不同意申请人仅因其打算经营一家将参与经济的企业即已证明拟议事业的国家重要性。申请人未提供证据证明该企业对经济的潜在益处将大于其他类似企业，也未证明其将达到证明国家重要性所需的重大积极经济效应的水平。Id.

最后，申请人主张拟议事业具有国家重要性，因为其将在其网站上提供关于运营管理主题的在线课程。申请人称这将创建一个“知识工厂”，传播知识并“通过将[申请人的]知识转移”给其他专业人士来“增加价值”。申请人估计他每年将培训200

2 O*NET OnLine是一个在线数据库，包含职业和薪资数据，由美国劳工部赞助。参见 https://www.onetonline.org/。

名参与者。尽管申请人将这些课程描述为通过该领域传播知识的一种方式，但我们认定拟议事业的这一方面更像 Matter of Dhanasar 中拟议事业的教学和指导方面。在该案中，我们认定申请人继续在科学、技术、工程和数学（STEM）学科从事教学活动的提议未证明国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们认定，虽然STEM教学对美国教育利益具有重大价值，但记录未以优势证据证明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。此处同样如此——申请人未证明这些教学活动有可能对更广泛的制造业和物流教育领域产生影响。因此，我们认定申请人将提供在线课程作为其咨询业务服务之一的计划未证明其国家重要性。

尽管记录反映了申请人在该领域的经验及其为客户提供有价值服务的意图，但申请人未提供足够的信息或证据证明拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。申请人未证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，从而以与国家重要性相称的水平影响制造业或物流业或美国经济。

申请人未证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明其余 Dhanasar 要件保留意见。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)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。