# FEB082024_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：29140916 日期：2024年2月8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）

申请人从事商业管理工作，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民分类的工作邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请的豁免，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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由酌情豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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于酌情性质）。

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有同等高级学位的专业人士类别。本办公室面前的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人于2009年在巴西获得商业管理学士学位。申请人于2006年至2019年在一家大型巴西银行工作，先后从事预算管理和财务规划；然后从事人力资源和福利管理；最后于2014年至2019年从事项目管理，担任健康与福祉分析师。2019年7月，申请人以F-1非移民学生身份抵达美国，学习英语作为第二语言。2020年2月，申请人开始为一家商业清洁服务公司担任区域经理。她于2020年10月提交申请时仍在美国。

申请人提交了一份“虚拟社会创业孵化器”的商业计划，描述为“一个全方位项目，旨在为小企业家提供咨询”，“尤其是来自更弱势社会群体的企业家”。商业计划表明，“[这些]企业家将有机会获得专业咨询、课程、培训、培训[原文如此]，以及在网络中运营的优势，交流经验和信息。”

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未满足Dhanasar中描述的其他要求。本办公室同意审理主任的结论，理由如下。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

商业计划表明，申请人的孵化器将雇用50名兼职“咨询和指导专业人员”以及12名其他职位的全职员工，并且“虚拟孵化器将规划和执行接触最弱势社会群体以及最需要此类刺激的群体的方式。”然而，商业计划未提供关于孵化器计划活动预期更广泛影响的进一步细节。

申请人提交了一封来自[已隐去]副教授的专家意见信，该教授指出申请人“ 将在具有实质价值和国家重要性的领域工作…… ”。然而，根据Dhanasar，申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，该范围窄于申请人寻求就业的整体领域、专业或行业。该信函未提及作为拟议事业核心的虚拟孵化器。相反，信函表明申请人打算“ 在工商管理领域担任总经理兼运营经理/企业家 ”，并且她有资格帮助寻求在拉丁美洲投资的美国公司。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出申请人必须证明具体拟议事业的国家重要性，而非特定主题、职业或领域的整体重要性。在回应中，申请人表示她“ 将在马萨诸塞州[已隐去]建立她的公司，该地区是SBA HUBZone区域，将有助于推动历史上未充分利用的商业区的小企业增长。 ”申请人未引用任何独立证据来证明HUBZone指定的相关性，或支持小企业管理局事实上已将[已隐去]指定为HUBZone的主张。此外，申请人自己的商业计划指出，由于该公司将是一个主要在线运营的虚拟孵化器，公司的实际位置与其整体影响并不特别相关。

申请人还引用了关于创业、小企业和商业发展的进一步背景信息。由于这些材料的一般性质，它们并未具体涉及申请人的拟议事业。

审理主任认定申请人未表明其拟议事业的利益将超出被孵化公司，从而“ 更广泛地影响商业行业或领域 ”。审理主任注意到申请人预计创造64个工作岗位，但认定申请人未以独立、客观的证据支持这一预测。审理主任指出：

记录中的证据未表明该事业将如何为其运营所在地区或整个国家带来实质性经济利益；也未表明该事业将如何显著影响区域或全国的就业水平。此外，申请人未证明她拟从事的具体工作将提供原创性创新，从而更广泛地贡献于商业领域。在确定国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的领域的重要性，而是她拟从事的具体事业的重要性。

总体而言，申请人未提供充分证据证明其工作将在与具有国家重要性相一致的水平上影响区域或全国人口。申请人也未表明其工作将对该领域或行业产生更广泛的影响，超出她将服务的客户范围。

在上诉中，申请人主张其商业计划“ 允许具体预测她可能向美国提供的利益 ”。申请人在上诉中未指明任何这些“ 具体预测 ”。

记录中的商业计划估计了孵化器在运营头五年可能服务的商家数量，但除了关于扶持小企业、尤其是弱势社区小企业之价值的一般性主张外，并未描述拟议事业的更广泛影响。该商业计划预计头五年收入接近5.9百万美元，但这一数字涉及的是孵化器自身获得的利益。申请人未解释或确立这一数字的更广泛意义以显示其国家重要性，而仅止于孵化器的自身利益。

如果有证据表明商业孵化器活动的影响显著超出对孵化器本身及其客户的好处，则该活动可能具有国家重要性。但申请人负有证明该影响的举证责任，申请人不能以关于创业的一般性信息以及关于拟议事业目标的未经支持的断言来满足该举证责任。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及哪些内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未证明拟议事业的国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以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。

申请人称她“ 基于其技能、知识和成功记录，处于有利地位以推进其拟议事业 ”。如上所述，申请人提交了虚拟孵化器的商业计划，且申请人持有与商业管理相关的学位和证书。但记录在其他方面存在不足。申请人未主张任何作为创业者或经营商业孵化器的经验。相反，她在一家银行“ 在过去14年中担任不同职务 ”，主要是在人力资源部门。该银行的一名官员表示，申请人的职责包括“ [财]务和预算分析 ”、“ 人力资源/战略规划、健康与福祉项目开发 ”以及“ [项]目、产品和资源管理 ”。其他证书和信件涉及职业健康与安全。申请人未解释这一过往经历如何赋予她建立和管理虚拟孵化器所需的专业知识。

在补证通知（RFE）中，审理主任指出，申请人记录在案的经验似乎与拟议事业的关键方面没有直接关系。审理主任列出了几种可证明申请人“ 在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录 ”的文件证据类型。作为回应，申请人提交了一份证书，显示她于2020年夏季通过[已隐去]完成了一项名为“ Lideran ç a na Inova ç ã o ”的在线课程。申请人未提交关于该在线课程的进一步信息以证明其与拟议事业的相关性。

申请人还提交了两封日期为2022年7月的信件，涉及申请人从2020年至2022年从事的工作。该工作的大部分发生在申请人于2020年10月提交申请之后。提交日期之后获得的经验不能证明提交时的资格，这是8 C.F.R. § 103.2(b)(1)的要求。

此外，这些信件中描述的经验与商业孵化器的建立和管理无关。相反，这些信件描述了申请人作为一家商业清洁公司区域经理的就业经历，她在那里管理一家健身中心和一家医院的清洁人员，并且她测试并实施了“用于客户关系管理营销和管理的信息系统”。

申请人的初始提交未包含任何实现拟议事业进展的证据。商业计划描述了拟议事业，但其本身并非此类进展的证据。商业计划列出了申请人拟设立公司的名称并引用了其拟设网站的地址，但申请人未证明该公司或其网站在她于2020年10月提交申请时已经存在。

审理主任要求提供实现拟议事业进展的证据。作为回应，申请人提交了组织章程，显示申请人于2022年[已隐去]成立了一家公司，此时距审理主任于2022年4月发出补证通知已超过两个月。该提交并不代表在提交时实现拟议事业的进展。此外，申请人未记录该新公司的任何商业活动。

同样在补证通知中，审理主任指出，申请人的商业计划表明该公司将依赖持有公司40%股份的投资者。但申请人未指明任何投资者，也未证明该公司已获得这些投资。审理主任要求提供“来自潜在客户、投资者或其他相关个人的兴趣”的文件证据。申请人对补证通知的回应未包含此类证据。

审理主任拒绝了申请，结论是申请人未证明她处于有利地位以推进拟议事业。审理主任指出，商业计划依赖于若干主张和假设，而申请人未以独立证据予以佐证。

在上诉中，申请人未对“缺乏证据证明……来自潜在客户、投资者或其他相关实体的兴趣”提出异议，但表示她“提供了一份全面的商业计划，概述了未来活动的明确模式和计划”。然而，此类计划仅是Dhanasar中所考虑的若干因素之一。申请人未证明在提交时她已为实现拟议事业取得重大进展。缺乏此类证据是支持拒绝申请的重要因素。

申请人称她拥有“卓越的过往记录和工作经验”以及具有“可转移技能”的“多元化技能组合”。但申请人未证明其教育和经验与拟议事业的直接相关性。

申请人还援引其早先提交的专家意见信，但如上所示，该信件未详细描述拟议事业，而是以更笼统的措辞讨论了申请人的管理经验。

由于申请人没有建立或经营商业孵化器的明显经验，且记录未显示申请人在提交申请前采取了任何具体步骤来实施商业计划，我们同意审理主任的结论，即申请人未证明她处于有利地位以推进拟议事业。

鉴于上述结论，申请人未满足其举证责任，以证明拟议事业的国家重要性以及她处于有利地位以推进拟议事业。对Dhanasar国家利益框架剩余要件的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留对第三项要件的论证。2

III. 结论

申请人未证明拟议事业的国家重要性，也未证明她处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未证明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

2 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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）。