FEB252025_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：35649848 日期：2025年2月25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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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。

一、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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权，1 对归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请、进而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 综合

1 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裁量性质）。

权衡，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及对该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国作为企业家和首席执行官工作。审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在驳回申请时，审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任错误地驳回了申请。申请人进一步主张审理主任未适用适当的举证标准，而是施加了新的标准。

申请人表示其打算经营其公司_____，该公司旨在为各类企业和公共项目提供必要的建筑和建筑解决方案，包括生产和销售预制混凝土及户外地板材料。记录包括

一份商业计划书、专家意见书、推荐信，以及关于商业和创业等各类主题的行业报告和文章。

申请人主张其拟从事的事业将“ 为制造业和安装混凝土解决方案行业的美国工人创造就业机会 ”。在确定拟从事的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。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在此，尽管申请人声称其拟从事的事业将“ 增强美国的创业生态系统，尤其是建筑行业 ”，但申请人未能证明其拟从事的事业将带来足以达到国家重要性水平的重大经济利益。

申请人主张其拟从事的事业将在其公司内创造13个直接就业岗位和23个间接就业岗位。其还通过商业计划书声称，其公司到2024年将实现5,000,000美元的总收入。然而，申请人未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。缺乏关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据，记录未能显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张其事业通过开发旨在抵御恶劣天气条件的创新预制混凝土解决方案，直接契合国家优先事项，如先进制造业和基础设施韧性。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，申请人未能证明其事业具有超出其选择合作的公司和客户之外的影响，能够以广泛规模影响美国经济并达到国家重要性水平。

申请人声称他将在佛罗里达州一个小企业管理局（SBA）指定的HUBZone内建立其拟议的事业。然而，申请人并未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。我们也不被申请人拟在HUBZone内经营其拟议事业的意图所说服，因为申请人未充分证明SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。

HUBZone。因此，我们无法评估这些由SBA认定的欠充分利用商业区是否类似于那些创造就业可能产生潜在积极经济影响的经济萧条地区类型。2 更重要的是，申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能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，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；另参见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审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 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。

裁定：上诉被驳回。

2 HUBZone项目的目标是通过将3%的联邦合同资金授予HUBZone认证企业来促进欠充分利用商业区的商业增长。该认证使企业有资格竞争“ 预留 ”类别中的某些联邦合同。参与该项目有多项必备资格，但对今日分析最具决定性的一项是，寻求参与HUBZone项目的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然尚不清楚且记录未载明是否存在针对申请人拟议事业这类事业的“ 预留 ”类别联邦项目，但似乎申请人的拟议事业将由申请人完全拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，我们质疑申请人是否甚至有资格参与HUBZone项目。