FEB272025_01B5203 · 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：37163643 日期：2025年2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）

申请人是一名土木工程师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人拟议事业（proposed endeavor）的国家重要性。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，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

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于酌情决定）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。同上。

II. 分析

申请人打算担任一家位于马萨诸塞州的公司的首席执行官，该公司将提供专注于效率、可持续性和技术整合的建筑咨询服务。申请人旨在提供咨询以改善建筑行业可持续发展举措的实施，就技术发展为建筑项目专业人士提供建议，并实现总体流程改进。

审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格。然而，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 关于豁免美国雇主的工作要求和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，根据第一项要件，该事业的国家重要性未得到证明，且申请人未表明如第三项要件所要求的那样，豁免工作要求将是有益的。本办公室同意申请人未如 Dhanasar 第一项要件所要求的那样确立该事业的国家重要性。

A. 申请人未证明该事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张，审理主任在确定拟议事业是否具有国家重要性时，未能对证据（特别是商业计划）进行详细分析。他强调，审理主任须提供一份说理充分的决定，明确处理该框架的全部三项要件，并声称审理主任未遵循 USCIS 政策手册。他主张，审理主任将重点放在其提交的辅助文章和报告上而排除商业计划，使该驳回决定具有任意性和反复无常性。他还主张，审理主任未使用优势证据标准分析其申请，而是主张“ USCIS 要求我证明我的案件达到没有任何理性个人能够合理怀疑我符合所寻求分类资格的程度 ”。他主张，在进行关于该事业潜在影响的前瞻性分析时，他已证明该事业的国家重要性。他强调，建筑的益处不限于施工阶段；相反，一栋办公楼在建筑的使用阶段将带来额外收入、就业和其他益处。

为支持这些主张，申请人提交了证据，包括但不限于：一份涵盖五年运营的商业计划；一封结论为其事业具有国家重要性的专家意见书；来自建筑专业人士和前客户的的支持信；

显示其教育和专业经验的文件，以及详述建筑行业影响的报告，特别侧重于经济适用住房。申请人强调，他是一名高技能土木工程师，在广泛的项目中具有专业知识。

本办公室同意审理主任的决定未清晰分析记录并充分解释为何拟议事业不充分。然而，经重新审查，本办公室认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，该要件要求拟议事业具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录拟议事业“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上 at 889。一项事业可能具有上升至国家重要性水平的影响，“ 因为它在一个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产生的影响。 ”同上。一项事业还可能具有使其具有国家重要性的其他更广泛影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或其他“ 实质性积极经济效应 ”。同上 at 890。申请人宽泛地主张其拟议事业展示了这些类型的影响，但记录不支持这一主张。

在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户群之外，以影响建筑行业或以与国家重要性相称的水平更广泛地影响经济举措。此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性积极经济效应。他未表明该公司未来的员工规模、商业活动、相关税收和金融举措将在马萨诸塞州或美国总体上提供实质性经济利益。

尽管证据反映了申请人有意为其将提供咨询的建筑公司和项目管理举措提供有价值的服务，但其关于更广泛影响的主张缺乏充分支持，且与实际事业相脱节。所列益处并非申请人事业的直接结果；相反，它们依赖于一系列假设，即其咨询建议将导致建筑项目的实质性改进，进而导致建筑项目的成功完成以及每栋建筑积极且有利可图的占用和使用阶段。申请人未向本办公室提供充分证据证明其事业有潜力促进建筑、改善建筑使用，或以其他方式成为此类广泛变革的催化剂。

申请人还主张，其事业与增加美国 STEM 人才的国家举措相一致；他主张，其丰富的工程经验将使其工作具有影响力，并提供符合这些举措的益处。申请人正确地指出，拟议事业“ 可基于合理预测，而非任何即时结果的确定性 ”。然而，在确定国家重要性时，重点在于拟议事业；申请人的经验和效能以及总体成功可能性与第二项要件相关，即申请人是否处于有利地位以开展该事业。同上 at 890。拟议事业由 STEM 专业人士开展这一事实并不必然使该事业具有国家重要性。

同样，申请人未能以优势证据标准证明其咨询工作将在美国带来那种会被视为对该领域具有全国重要性的“改进制造工艺”或类似成果。Id. at 889。尽管申请人表示他打算持续跟进技术进步并将这些技术传达给客户，但申请人未能证明他已经或将会开发此类工艺或以其他方式推动该领域发展。

申请人也未能以优势证据标准证明拟议事业将带来实质性经济利益。尽管商业计划概述了在五年期间内雇用各类员工的意图，并计划到第五年达到数百万美元的收入，但这些数字的依据并未提供。此外，申请人未解释为何与全美范围内营业收入达数十亿或数万亿美元的建筑业相比，该利益应被视为实质性利益。

最终，记录未能证明申请人所从事事业给区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。尽管申请人强调了良好建筑实践的重要性及可能的下游利益，但他未能证明该公司提供的咨询服务将占建筑市场的重要份额或以其他方式产生全国性影响。2

由于记录未能确立拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对于申请人是否能够满足第三项要件从而符合国家利益豁免资格，我们保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终裁决不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有全国重要性。由于其未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立符合国家利益豁免资格或经裁量后应予批准国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

2 申请人主张可负担住房在美国是关键资源。然而，申请人的商业计划或相关提交材料并未涉及可负担住房，也未以其他方式表明他将如何切实影响美国对可负担住房的需求。