JAN112024_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：29446682 日期：2024年1月11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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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）否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。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，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）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作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面对工作要求进行自由裁量豁免的合理性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 另见 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于自由裁量性质）。

II. 分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的初始说明信（cover letter）指出：

[申请人]的事业是在佛罗里达州开发、管理和运营其自己的工作室，以提供结构和水利设计服务、材料质量控制以及施工实践。[申请人]将在其实验室中管理土壤和混凝土，以确保材料符合所有州的要求和法规。

其事业与美国政府关于可负担住房供应的倡议密切相关。申请人的事业将创造广泛而显著的社会福利效益，产生就业，促进资本流通，并通过缴纳税款为财政金库做出贡献。[申请人]将招募工人并培训他们从事不同活动，如木工、地板、管道安装、电气安装、墙壁和天花板等。其培训他人的能力将有助于扩大其项目的效益。

此外，申请人提供了一份“ 在美国的拟议活动 ”声明，指出：

. . . [M]我的意图是创建一个工作室，提供结构和水利设计服务；材料质量控制和良好施工实践；因此我正在建立一个土壤和混凝土实验室，当然会遵守所有州法规。

. . . 我将获得在不同县和佛罗里达州开展施工工作所需的许可证；此外还将成立一家建筑公司，提供上述服务，并作为补充，我将在佛罗里达州l 市安装一个实验室，进行土壤和强度研究以及建筑材料测试，提供结构设计服务、建筑材料质量控制和良好施工实践；当然会遵守州法规。

在回应审理主任的补件请求（request for evidence）时，申请人提交了一份“ 拟议事业声明 ”，指出：

我的拟议事业是依托我在建筑、土木工程咨询和监督、项目设计以及非常重要工程执行方面的丰富经验，涉及道路基础设施、水卫生、水利、结构、地形、土壤实验室和材料抗力、建筑，以开发能够减轻飓风和热带风暴导致的洪水影响的住房建设流程；此外，短期内在本市实施一个土壤和建筑材料研究实验室，这将使我们能够

及时识别土壤的承载力，从而能够在设计中应用房屋荷载；以帮助人们建造并注重谨慎，避免其物质财产损失，这适用于新建房屋；对于已经建成数年且随着时间推移不再符合建筑规范标准的房屋，我们可以检查、识别，然后能够应用最终解决方案，例如加固地基周边、提高建在低洼地区房屋的标高并防止洪水。这些技术和实用解决方案可以实现，以降低成本，用于支付洪水保险，因为在建筑方面已做出改进以防范可能的风险。

审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，事业的 merit 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人坚持其拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人强调其提交的证据“ 属于受国家倡议约束的方面 ”，以及关于房地产、可负担住房、土木工程、老年住房、基础设施和建筑等广泛主题的文件，但申请人必须证明其通过其业务提供其特定服务的具体拟议事业的国家重要性，而不是任何主题或行业或领域的重要性。 [2] 在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人未提供具体信息和证据来佐证其关于拟议事业的预期影响达到国家重要性水平的断言。在 Dhanasar 中，我们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。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件显示其特定服务或业务将如何充分扩展到其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。例如，申请人主张“ 主要利益在于改善国家整体社会结构，为不断增长的老年人口提供房地产项目。 ”然而，申请人未证明其服务或业务将如何对老年人房地产项目产生更广泛影响，而非仅限于涉及申请人或其业务在佛罗里达地区项目。

[2] 申请人的论点和证据更多涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性方面。

最后，申请人未能证明其拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。尽管申请人主张记录“包含大量文件，通过个人陈述佐证申请人拟议事业的经济利益”，且“[这]两份文件均包含以客观书面证据支持的充分论证，以支持其中的主张”，但个人陈述并未讨论其特定事业将如何产生实质性经济利益。相反，个人陈述引用了总体数据，例如“房地产行业预计在2022年达到37,000亿美元。”申请人并未主张或提出任何关于其拟议事业将如何实质性惠及房地产行业的论点。基于上述所有理由，记录未能证明，除了为其潜在客户提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有上升至国家重要性层面的更广泛影响，或会带来实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的进一步分析将无实际意义。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其作为自由裁量事项值得获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 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)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。