# JAN142025_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：33960348 日期：2025年1月14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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求以符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中的先例决定为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性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

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回法院意见一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合所请求的EB-2高级学位专业人士分类资格，但未能根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。具体而言，审理主任认定，虽然申请人证明其拟议事业具有实质性价值，但该事业不具有国家重要性，因此不符合Dhanasar的第一项要件。本办公室同意。特别是，本办公室认定申请人未提交关于其拟议事业实质性性质的充分证据，以致本办公室甚至无法评估其是否具有国家重要性。2 既然本办公室甚至无法进行该分析，当然也无法作出有利于申请人的结论。因此，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，从而无法认定其满足Dhanasar的第一项要件。

申请人拟议事业的确切性质不明确。在其初始申请中，申请人提交了一份职业计划和个人陈述，说明他计划作为房地产开发商工作，“ 通过开发佛罗里达州的经济适用房、劳动力住房和老年住房，帮助缓解住房短缺 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了新的个人陈述和商业计划。他声称其事业将是“ 通过我的公司_____提供房地产开发和项目管理，从与工程专业人士理解和合作的技术指导，到谈判合同和管理人员，重点关注经济适用房和老年住房领域的项目。 ”在其商业计划中，申请人称其公司将“ 提供从零开始的开发、翻新和经济适用房、劳动力住房和老年住房的适应性再利用，将其出租给全美低收入或弱势个人和家庭。 ”他进一步声称其公司“ 将与投资者合作共同投资……并处理项目的施工、金融资产管理和物业管理。 ”

在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须明确“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人拟议事业的性质不明确。其在RFE回应中提供的信息并未澄清其最初描述的作为房地产开发商工作的拟议事业，而是完全扩大了其未来工作的重点和范围。在RFE回应中，申请人广泛涵盖从经济适用房开发到房屋翻新再到物业管理，但他未提供充分细节说明其计划如何在这三个独立组成部分内实现各项目标。3 因此，本办公室对申请人拟议事业宽泛且界定不清的范围和性质存在重大关切。

2 尽管本办公室可能不会逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。
3 尽管申请人提及了其将在这些组成部分内提供的额外服务，如老年护理、财务援助和房地产投资服务，但出于下文讨论的原因，其未来工作的具体性质仍然模糊不清。

例如，记录不明确申请人计划出租还是出售其未来组合中的房屋。虽然其商业计划称其公司将“专注于房屋和多户物业的开发和翻新，目标是将物业出租给全美低收入或弱势个人、家庭和老年人”，但该计划也表明他打算向中等收入家庭和“有兴趣建造高质量、环保且负担得起的低成本住房的低收入家庭”出售物业。

如果申请人实际上计划出租住房单元，记录也不明确其公司本身将出租这些单元，还是代表另一实体管理和出租这些单元。例如，虽然商业计划声称申请人将“成为第8条房东，以进一步惠及美国低收入社区”，但他也声称将提供物业管理服务，包括账户管理、定期物业检查、24/7维护、清洁、设施推荐、紧急服务和营销方案。

记录同样不明确申请人的翻新服务是否仅限于其组合内的经济适用住房单元，还是他计划向任何有兴趣的个人提供服务。例如，虽然其商业计划称其公司将“翻新房屋和多户单元，目的是将其出租给低收入家庭和老年人”，但该计划也表明他打算“满足当前对翻新服务的需求”，这将“提升房主的物业，从而提高房价和更富裕的社区，并有助于提高消费水平，最终促进经济增长。”这似乎表明申请人还计划提供一般翻新服务，这似乎与其为经济适用住房目的开发房地产的既定目标无关。无论如何，该事业实际重点的不明确性使本办公室无法根据Dhanasar的第一项要件进行有意义的分析。

申请人在其RFE回应中还描述了其拟议事业的其他方面，进一步增加了不明确性。例如，虽然申请人的初始申请称其计划为老年人开发经济适用住房单元，但其RFE回应将拟议事业扩展为为老年人提供独立生活、辅助生活和专业护理设施，“可获得社交和娱乐活动以及各种支持服务，如膳食、交通和医疗保健。”本办公室注意到，这些活动，特别是提供医疗保健服务，与其最初描述的房地产开发事业明显不同。此外，申请人几乎未提供细节说明其房地产开发公司将如何参与提供这些服务，包括例如其事业中有多少将用于管理这些设施以及其在实施这些设施中的具体角色是什么。

此外，申请人声称他的事业将帮助老年人在自己的家中和社区中安全、舒适且经济地养老，“通过扩大适老化住房选择、租金援助以及房屋维修和改造的供给”。然而，他并未解释其公司将提供的任何租金援助项目的细节，包括谁有资格、金额多少、财务援助资金来自何处，或该项目的任何其他参数。他也未详细说明其公司将提供何种“房屋维修和改造”、向谁提供、在何种情况下提供，以及这些服务是提供给租住单元的人，还是也提供给拥有自己住房的老年人。

申请人还含糊地声称，他将提供“一套致力于投资美国房地产市场的综合服务”，包括“为旨在进入房地产市场的个人和公司投资者提供财务援助服务”。但是，申请人并未解释这些“财务援助服务”将是什么，例如包括该项目的参数、谁有资格，以及他计划如何为财务援助提供资金。我们认为这些是重大遗漏。

最后，申请人的客户将是谁并不清楚——是购买房产的私人个人、租赁房产的私人个人、投资者、政府实体，还是其他人。例如，虽然商业计划反映该公司的目标群体是低收入家庭和老年人，但申请人后来还表示他将为中收入家庭建造房产。简言之，目前记录的状况并未明确拟议事业将使谁受益。

如所述，申请人的拟议事业范围广泛，甚至在其主要组成部分内就包括诸如：雇用和培训其员工；寻找、开发和翻新房产；提供物业管理服务；提供住宅养老护理；提供财务援助服务；以及提供房地产投资服务等活动。申请人未充分解释他计划同时还是连续开展这些活动，或他将为每项活动投入多少时间。即使考虑到他将雇用员工协助他，这些活动中的任何一项都可能构成一份全职工作。申请人未提供足够细节说明他具体计划如何完成其事业的任何一个组成部分，更不用说全部组成部分。这一信息是重要的，因为这些活动中的每一项都必然产生不同的影响。例如，申请人管理养老护理服务的活动将不同于其提供财务援助服务的活动，后者也不同于从事房地产开发。然而，如所述，在拟议事业下，这些活动中的每一项似乎都同样可能。

我们承认经济适用住房、劳动力住房和老年人住房的重要性，并且不质疑开发此类房产的价值。然而，申请人未以足够细节充分解释其拟议事业的具体内容，包括他计划如何完成该事业，以履行其证明拟议事业达到国家重要性水平的举证责任。

但是，即使我们搁置上述缺陷并审视已提交的证据，记录仍不足以支持申请人关于其事业具有国家重要性的主张。例如，申请人未充分解释其拟议事业将如何不同于其他经济适用住房开发项目，或如何优于这些项目，尤其是在佛罗里达州（假设经济适用住房确实是该事业的焦点之一）。尽管他简要提到其打算使用预制模块化建筑技术，并声称这将为其公司在生产速度和成本方面提供“相当大的优势”，但他几乎未解释他将如何实施这一计划，例如包括他将在何处建造这些单元，在[已隐去]

此外，如申请人的职业计划所述，佛罗里达州是“美国增长最快的房地产市场之一”，存在严重的住房短缺。申请人主张

其事业将“振兴美国社区，满足对经济适用住房解决方案的需求，减少全国的无家可归现象，并为整体美国经济带来高度有益的经济效益”。然而，申请人几乎未详细说明他将如何在佛罗里达州竞争激烈的市场中具体实现这些目标。例如，虽然商业计划称他将在[已隐去]及其周边地区购买土地建造经济适用住房，但记录中几乎没有证据表明他已确定任何房产、购买任何房产，或以其他方式指出其事业中为开发经济适用住房单元而采取的任何有意义的步骤。4 尽管商业计划称申请人的公司将于2023年在[已隐去]佛罗里达州开发60个劳动力住房单元，并于2024年开发180个劳动力和经济适用住房单元，且到2024年将雇用13名员工，但申请人几乎未提供书面证据来支持这些关于其事业据称将产生的有益经济和社会影响的说法。同样，虽然申请人声称他将亲自向其公司投资250,000美元，但他未证实其主张。5 仅凭一般性结论性陈述，而无更多内容，不足以履行申请人的举证责任。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。

再次，在没有关于申请人具体拟议事业的更多信息（包括他计划如何在美国实施该事业）的情况下，申请人未以足以使我们认定其在美国的工作将具有国家重要性的方式充分确立其拟议事业。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业来确定其是否满足 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要求。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格，而该责任在此未得到履行。Id. at 375。

最后，虽然我们承认申请人的上诉论点，但这些论点未能使我们相信审理主任的决定存在任何错误，或申请人事实上已确立国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人主张，除其他事项外，审理主任错误地适用了“更高的证明标准”、无视证据，且未适当分析记录的整体情况。他还声称审理主任“任意且反复无常地”忽视了两份专家意见，并且在认定申请人的拟议事业不具有国家重要性方面总体上存在错误。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Id. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行其责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376。在此，我们认定审理主任对记录的评估不存在错误。审理主任

4 尽管申请人提交了若干房地产开发提案，但这些提案似乎是为研究生学位项目而制作，而非与其拟议事业相关。然而，即使我们将其纳入考虑，也几乎没有证据表明这些提案已被任何利益相关方有意义地考虑或接受用于开发。

5 这也对确定申请人为满足 Dhanasar 第二项要件的目的处于多有利的地位具有影响。由于基于上述原因该申请无法获批，我们将不再进一步讨论第二项要件，仅提醒申请人在任何未来提交的材料中应准备好处理这一点。

适当考虑并权衡了所有证据，但恰当地认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

我们同样不采信申请人（Petitioner）的以下主张：由于审理主任（Director）未提出质疑专家意见权威性的理由，我们应当予以遵从。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 最终确定个人是否有资格获得所寻求的福利，最终责任在于我们；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id. 在本案中，审理主任考虑了Dr. I（_____副教授）和_____（_____临床副教授）提交的专家意见书，但认定仅凭这些意见书不足以证明拟议事业具有国家重要性。我们同意。如上所述，申请人拟议事业在如何具体实现其宽泛目标——即“加强美国住房市场并缓解美国住房短缺，改善全国特定社区的整体生活质量”——方面不够清晰或详细。尽管这些意见书论述了经济适用住房和老年住房的重要性，并宽泛地推测申请人在这些领域的工作将具有国家重要性，但若无更多内容，这些意见书本身并未提供充分的佐证证据，以支持该事业所称的对行业、经济或国家的更广泛影响。

由于申请人未就其拟议事业提供充分信息，我们无法认定其满足Dhanasar的第一项要件。鉴于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其是否满足Dhanasar其余两项要件的剩余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定。”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。