JAN302025_03B5203 · 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：35739685 日期：2025年1月30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）

申请人寻求作为持有高级学位的专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上在该专业领域五年的逐步晋升经验，等同于硕士学位。同上。

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“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能根据Dhanasar分析框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能根据Dhanasar框架证明资格，并驳回上诉。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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前景影响。同上，第889页。

记录反映申请人打算担任其公司_____的首席执行官（CEO），以“为寻求通过出口型活动扩展业务的美国医疗器械制造商提供全面的咨询服务……[并]还将提供销售居间服务。”具体而言，他打算“建立一套独特且亟需的全面整合的销售战略、运营和投资，为美国公司开拓更多市场……并为其带来新的国际客户。”虽然其公司不会直接在外国市场分销医疗器械，但将侧重于管理出口的行政和商业方面。除了在海外营销美国制造商的产品并居间促成销售外，该公司还将提供咨询服务，帮助企业应对海外复杂的监管要求。申请人声称，该公司最初将瞄准寻求扩展至巴西的制造商，并最终也将专攻拉丁美洲和亚洲医疗器械市场。最终，申请人声称，通过提供咨询和销售居间服务，他将帮助美国制造商“扩展其业务，这将带来利润、风险缓解效应、提高竞争力和市场份额以及规模经济。”他还声称，他拥有“必要的技能，使[其]公司能够帮助医疗器械制造商克服影响其运营的主要挑战，并通过扩展市场实现更高回报。”

为支持该事业，申请人提交了一份五年商业计划、多封来自同事和业内其他人士的推荐信，称赞申请人的专业知识和商业敏锐度并表示有意与其公司合作，以及文件

[1] 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本质上属于自由裁量性质）。

概述申请人在该行业此前成功项目的材料。此外，申请人提供了其公司注册成立、公司营销网站以及与潜在客户和供应商的协议和意向书的证据。申请人还提供了讨论医疗器械制造业、医疗器械出口、外国投资的文章、行业报告和各种政府出版物，以及关于美国出口和贸易的政府出版物。[2]

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能表明其公司将在与国家重要性相称的层面上更广泛地提供利益，而不仅仅是为其潜在客户提供直接利益。此外，审理主任认定，他未能证明其拟议事业具有雇用美国工人或以其他方式产生Dhanasar所设想的重大积极经济效应的显著潜力，记录也未确立该事业将广泛增进社会福利。因此，审理主任认定，由于申请人未能根据Dhanasar框架第一项要件确立其事业的国家重要性，其不符合所请求的国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，并声称审理主任在审查中适用了更高的标准，未能根据Dhanasar分析框架正确评估其拟议事业的国家重要性。作为此方面的例子，他声称审理主任仅考虑了其事业的前景就业创造，似乎要求其商业模式提供原创性创新才能确立其事业的国家重要性。此外，申请人声称审理主任错误地要求其表明其具体事业获得了政府倡议的资助或在有关具体倡议的公告中被点名。

申请人还不同意审理主任关于其依赖“一般性主张”来确立其事业国家重要性的结论，声称他在审理主任的证据请求（RFE）中并未被告知这一点，并声称如果“被告知这一关切，[他]会欣然提交额外文件以解决该问题。”尽管8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)的规定赋予USCIS发出RFE的自由裁量权，但该规定允许审理主任在未首先就审理主任所认定的不合格理由请求证据的情况下，以未能确立资格为由否决申请。此外，上诉程序为申请人提供了另一次机会，以补充记录中的额外证据来证明其符合国家利益豁免的资格。虽然申请人提交了一份书面论证意见，但他未在上诉中补充新证据。

本办公室也不同意申请人关于审理主任适用了更高证明标准的说法。审理主任在评估申请人事业的国家重要性时并非仅考虑前景就业创造；相反，审理主任认定证据不支持申请人关于经济影响的主张，并具体处理了所声称的前景就业创造，认定申请人未能证实其主张或为其预测提供依据。并且，与申请人的说法相反，该决定反映

[2] 虽然本办公室未讨论记录中的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

审理主任考虑了申请人本可用来证明其事业具有所称重大经济影响的多条途径。此外，审理主任在评估其国家重要性时，并未仅关注申请人事业所称的经济利益，他们还认定申请人未能证明其事业将在医疗保健行业内产生更广泛的影响。同样，审理主任并未要求申请人证明其事业由政府倡议资助或在新闻稿中被具体点名，而是解释了为何申请人所依赖的证据——包括与联邦政府倡议相关的各类政府出版物——未能证明其具体拟议事业的国家重要性，因为这些证据未能证明其具体事业将如何对这些倡议产生有意义的影响。

转而对案卷的审查，我们同意审理主任的意见，即案卷未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业达到了Dhanasar案所设想的国家重要性水平。在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此我们“寻找更广泛的影响”，并指出“[某]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。我们还指出，“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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上第890页。

案卷未能证明申请人的拟议事业将在超出对其潜在客户的直接影响之外，产生与国家重要性相称的水平的更广泛影响。在上诉中，申请人主张其公司的扩张将直接支持美国医疗器械行业的增长和国际拓展，并增强其在全球范围内的竞争力。他声称，通过与大型医疗保健提供商合作，其公司将促进美国医疗技术在海外（相对于美国而言）的采用，从而改善使用这些技术的地区的医疗保健成果，并促进美国医疗行业内的创新。然而，申请人并未详细说明其公司将产生哪些具体创新或进步，这从其商业计划中也无法明显看出。虽然我们同意申请人的观点，即不要求申请人证明其事业将产生创新，但他仍必须在案卷中支持其主张。由于申请人主张因推动其领域创新而产生更广泛的影响，他必须以相关、具有证明力和可信的证据支持这些主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec.第376页。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

虽然申请人已表明其公司的服务可能对其潜在客户有益，但这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以提升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。同上第893页。推而广之，仅惠及申请人潜在客户的活动，如服务

申请人商业计划中所述的活动，不会产生与国家重要性相称的水平的更广泛影响。

在上诉中，申请人还主张审理主任未考虑其公司的“ 更广泛经济贡献 ”，包括其公司创造的间接就业。我们不同意。审理主任确实处理了申请人关于间接创造就业的主张，并认定申请人未解释为何依赖佛罗里达州管理咨询行业的建模系统能恰当反映其专注于增加外国投资的公司的影响。申请人在上诉中并未针对这些结论作出回应，而是重申此前向审理主任提出的关于其运营乘数效应的主张。虽然我们认可申请人的陈述，但我们同意他未能证明其事业将产生雇用美国工人的显著潜力或以其他方式产生重大积极经济效应。

我们认可所提供商业计划中的预测；然而，与审理主任一样，我们认定申请人未对这些预测的依据提供充分解释，也未以案卷中具有证明力的证据予以支持。在上诉中，申请人主张这些预测基于“ 市场趋势和经济分析 ”，但他未解释如何利用这些趋势来确定就业预测。而且，即使该事业的收入和就业创造预测得到充分佐证，它们也不能证明该事业将以提升至国家重要性水平的规模运营。

申请人还强调其事业对美国经济的“ 涟漪效应 ”，并声称通过增加出口的数量和价值，公司将通过改善贸易平衡和增加GDP来支持美国经济。然而，如前所述，在考虑事业的国家重要性时，我们关注的是特定事业。参见Dhanasar案第889页。申请人未能证明其事业的“ 涟漪效应 ”——这些效应往往显著减弱且与特定事业无关——能证明其特定事业将产生Dhanasar案所设想的“ 重大经济效应 ”。同上第890页。虽然任何基本经济活动都可能产生经济效益，但案卷未表明申请人的特定事业将如何产生Dhanasar案所设想的重大经济效益。

我们也不采信申请人关于其拟议事业因社会影响及与联邦倡议一致而具有国家重要性的主张。其事业与联邦倡议的一致性可能说明该事业具有重大价值，但并不能证明该特定事业的潜在预期影响，申请人也未证明其事业将如何对这些广泛的倡议产生有意义的影响。相反，案卷反映申请人工作的预期影响将限于其潜在客户。申请人关于其公司将通过支持全球卫生倡议和环境稳定来广泛增进社会福利的主张同样缺乏案卷支持。再次，虽然与这些倡议的一致性支持该事业的重大价值，但申请人未表明其事业将如何对这些倡议产生有意义的影响。

此外，案卷中的证言证据，包括推荐信，在证明申请人事业的国家重要性方面几乎没有证明价值，因为它们主要关注申请人的过往经验，而未涉及对其预期影响

的讨论。虽然部分推荐信涉及在美国与申请人公司合作的兴趣，但这些信件未能证明这些合作将如何导致对该行业产生与国家重要性相称的水平的更广泛影响。我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。Dhanasar案第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。我们认定他未能证明。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

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，我们认定他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。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar案第二项和第三项要件下的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

命令：上诉被驳回。