JUL012024_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

案卷编号：31497761 日期：2024年7月1日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名从事贸易融资和运营管理的企业家，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明其有资格获得符合国家利益的工作要求豁免。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 Christo'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在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）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，则必须进一步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。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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）。

• 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持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（并因此豁免劳工证）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议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人此前表示，他计划在其自有的贸易融资和运营管理咨询公司担任总经理兼运营经理，并在其商业计划中表明，该公司“将服务于美国的中小型公司。公司将向这些公司提供与国际易融资相关的咨询和顾问服务。公司将帮助企业管控风险、维持现金流、支持出口、促进贸易，并建立与供应商和客户的信心。公司提供的主要服务为国际贸易咨询和顾问服务、[运]营流程优化、[贸]易融资相关培训课程和研讨会。公司将协助客户准备和审查文件，以确保符合客户收到的跟单信用证要求。公司将协助客户进行风险评估。公司将协助识别和评估与贸易融资交易相关的潜在风险。公司将进行完整的财务分析，包括分析贸易融资交易的财务可行性并推荐合适的融资方案。公司还将协助客户进行交易结构设计。公司将设计贸易融资交易结构，以最大程度满足企业和贷款方的需求。在培训服务方面，公司将向客户提供有关贸易融资方法以及影响客户出口业务的本地和国际监管要求的培训。”

除商业计划外，记录还包括但不限于关于运营经理及移民作为企业家角色的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业与工资统计中关于总经理和运营经理的信息。最后，记录还包括推荐信、教育记录、培训证书、雇主信函、简历和移民记录。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。2 审理主任认可申请人提交的文章、行业报告和商业计划，但认定这些不足以

2 本办公室注意到，审理主任未就拟议事业是否具有实质价值作出认定。由于申请人未能证明国家重要性，本办公室拒绝审理并在此保留关于实质价值的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所得结论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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，证据针对的是一般性的职业，而非显示拟议事业将产生的预期影响。此外，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业充分超出该组织及其客户的范围，从而对行业或领域产生更广泛的影响。最后，审理主任指出，申请人未提供充分证据证明拟议事业的潜在预期影响，包括更广泛的影响，或该领域内的国家或全球影响；雇用美国工人的重大潜力；重大经济效应，尤其是在经济萧条领域；社会福利的广泛提升；或文化或艺术丰富度的广泛提升。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证明标准。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。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须证明其主张“更有可能”或“可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所规定的新实体和证据要求的陈述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供贸易融资和运营管理咨询服务，但他未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超出其公司及其客户群的范围，从而对其领域、贸易融资和运营管理咨询行业，或更广泛的美国经济产生与国家重要性相称的影响。

申请人主张，审理主任未适当考虑其商业计划、简历、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。申请人的商业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育背景和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用10名人员，第二年13名，第三年20名，第四年22名，第五年31名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，尽管其计划提出第一年收入预测为488,500美元，第二年760,000美元，第三年1,758,000美元，第四年2,155,600美元，第五年3,535,500美元，但这些预测没有支持其依据的细节，也没有关于将如何实现这些预测的解释。

申请人提到，他具有通过其学士学位获得的理论经验，他在商业领域拥有超过17年的经验，在此过程中他在业务开发和业务运营方面积累了重要经验，他目前担任首席贸易服务教授，在此过程中他在贸易和金融领域获得了经验。申请人提及自2005年5月以来他担任的若干商业相关职位。记录包括多封支持信，讨论其在银行业工作的经验，以及其教育记录和培训证书。然而，申请人的技能、知识及其领域内先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民本人。 ”Id. at 890。然而，Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人的教育背景和该领域先前工作。申请人拟议事业的国家重要性与其教育背景、技能和工作经验相互独立、彼此分离。3

申请人表示，他将在明尼苏达州I[已隐去]设立其公司，该地区是小企业管理局HUBZone区域，将在历史上利用不足的商业区促进小企业增长。商业计划还提到，在第二年和第三年，他将分别在I[已隐去]南卡罗来纳州和I[已隐去]佐治亚州的HUBZone开设分支机构。他进一步表示，其公司将为这些地区的美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资。假设该公司在经济萧条地区运营，申请人并未证明其预计的雇员人数将对这些地区产生显著影响。记录表明其31名雇员拟分布在三个地点。第一年拟支付工资总额列为169,040美元，到第五年为944,240美元。我们注意到部分拟议薪资特别低。例如，商业计划列出的年薪为技术支持5,000美元、网页/平面设计师5,000美元、会计2,500美元、律师1,500美元。申请人未提供任何分析说明这些拟议工资将如何影响当地经济。记录未能证明其工人在任何一个地点的就业将如何显著惠及该地理区域。

申请人接下来主张，其拟议事业具有全国范围，因为其专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，并将对美国关键商业和业务活动产生涟漪效应，例如业务开发、销售和美国公司的业务职能。然而，申请人未能充分证明其企业据称对美国经济的“ 涟漪效应 ”。他未充分解释对国家经济的影响将是什么，记录也未证明其公司具有足够规模或范围以实质性影响国家经济或就业率。

此外，申请人提及先前提交的证据，包括关于运营经理和移民作为企业家角色的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业和工资统计的信息，作为运营经理在各类企业中重要性的证据。他主张，这些文章因其经济影响而证明了拟议事业的国家重要性。然而，此处的问题不是该领域、行业、

3 见 Dhanasar at 890。

或该个人将从事的职业的国家重要性；相反，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人还主张，其拟议事业将通过向“ 美国中小企业 ”“ 提供经济便利和灵活性 ”、“ 促进增长和扩张并以创新推动变革 ”、“ 刺激国内就业市场 ”以及为“ 美国工人创造新就业机会 ”来影响国家经济。然而，申请人未提供证据证明其拟议的贸易金融和运营管理咨询业务将以如此规模运营，从而达到国家重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上积极影响经济，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性积极经济效应。

因此，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和业务活动将在明尼苏达州、南卡罗来纳州或佐治亚州，或美国提供实质性经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业机会，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平或业务活动为明尼苏达州、南卡罗来纳州或佐治亚州，或美国带来实质性经济利益。

申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能证明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所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。