# JUL012024_09B5203 · 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：31263794 日期：2024年7月1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第二优先（EB-2）移民分类，以及附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、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。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其“ 符合国家利益 ”，从而值得裁量性豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的

[1] 另见 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本质上属于裁量性质）。

事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。[2] 有待确定的剩余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

如商业计划所述，申请人拟从事的事业是开发：

通过模块化服务提供完整的营养解决方案，以改善美国人[原文如此]的健康，并提升学校和超市所供应食品的质量控制、处理和储存。服务范围包括为学校和超市提供食品安全咨询、员工培训、学校营养建议、儿童烹饪课程和家长研讨会。

在上诉中，她重申她将“ 通过其拟从事的事业，利用其在培训专业人员、编制菜单、监督学校膳食、咨询和教学以及检查学校食堂卫生和食品方面的专业知识 ”，并且“ 通过这样做，她旨在为儿童养成营养均衡的饮食习惯创造坚实基础，这将积极影响他们的健康和体能表现。 ”

审理主任认定，尽管申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值，但她未能证明其国家重要性、她处于有利地位以推进其拟从事的事业，或总体而言豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任适用的审查标准和对记录的解读“ 显著 ”高于优势证据标准。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了全部记录。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业

[2] 由于审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，该决定未评估申请人关于其还符合作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人的 EB-2 分类资格的替代主张。

可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Dhanasar 中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本办公室还指出，“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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

在上诉中，申请人解释称，其拟从事的事业的国 家重要性部分体现在它将向美国公众和儿童提供营养教育，以“培养更健康的专业人士、士兵、研究人员和运动员，使他们了解自己的饮食习惯如何影响其生活。”在下面的记录中，申请人提供了大量文章和报告，论述良好营养的重要性及其对儿童健康以及当前和未来劳动力生产力的积极影响。申请人还提交了一封来自 I[已隐去] 教授的专家意见书，讨论健康饮食在减少疾病和减少肥胖相关病症以及支持健康免疫系统以减轻“健康对 COVID-19 大流行的影响”方面的重要作用。该教授因此得出结论：“对美国而言，对营养师的需求从未如此重要。”本办公室认可申请人的论点，即良好营养对美国国民健康和劳动力生产力产生积极影响，同时减少国家医疗保健支出，以及营养师在实现这些积极成果方面发挥的重要作用。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

上诉人在上诉中进一步主张，由于她拟从事的事业将产生经济影响，包括“创造就业、显著的经济激增”和“更多的税收收入”，因此“显而易见，这一事业具有巨大的国家重要性”。上诉人提供了拟从事事业的商业计划书，其中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、对上诉人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。3 该商业计划书指出，拟从事的事业最初将侧重于在佛罗里达州提供服务，在运营第三年后将业务扩展至邻近各州，并且从运营第五年起，拟从事的事业计划为全美各地的学校提供服务。然而，关于该业务未来的扩张，没有支持细节说明其将如何实现。该商业计划书进一步表明，拟从事的事业预计第一年雇用5名人员，第二年11名，第三年17名，第四年23名，第五年25名，并将产生收入，从第一年的240,711美元增至第五年的2,297,797美元。然而，预计的就业创造和收入没有支持细节说明其依据，也没有解释其将如何实现。此外，尽管商业计划书表明拟从事的事业将创造额外111个间接和引致就业岗位，但这一预测是使用净销售预测作为输入的模型的输出；与就业创造和收入估算一样，销售预测没有支持细节说明其依据，也没有解释其将如何实现。尽管

3 上诉人还提交了拟从事事业的佛罗里达州有限责任公司组织章程、初始决议以及美国财政部国内税收署的雇主识别号申请。公开可查的记录显示，拟从事事业的注册当前有效且处于活跃状态。

上诉人声称其公司具有增长潜力，但她未提交证据表明其事业给区域或国家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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，尽管上诉人主张其事业将为美国工人创造就业，但她未提供充分证据表明该事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。

上诉人还主张，其拟从事的事业“ 在全国范围内传播知识和创新 ”也证明了其国家重要性。她解释说，通过其拟从事的事业，她将提供“ 面向儿童、专业人士、父母和监护人的学校基础食品教育 ”以及“ 面向员工的专属课程……以改进学校和超市内的食品制备和储存程序，确保更好地控制食物浪费和安全，并减少食源性疾病带来的医疗支出。 ”上诉人主张，这些服务将超越其客户范围，“ 创造新的商业机会 ”，并且它们“ 拥有推动各自市场经济的 power ”。为评估上诉人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管上诉人的陈述反映了其在学校和超市以及面向儿童及其父母提供食品教育的意图，但她未提供充分的信息和证据表明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定上诉人未能表明其拟从事的事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、营养或美国经济。

最后，上诉人讨论了创业精神作为“ 美国经济背后驱动力 ”的重要性。上诉人指出，她具备优秀企业家的许多品质，例如“ 展现主动性、具有创新性，以及识别机会和组织资源 ”。她进一步解释说，正如她在商业计划书中所讨论的，她拥有丰富的专业和创业经验，因此拟从事的事业“ 极有可能实现其目标，并将无疑对美国经济产生积极影响 ”。然而，上诉人未提供证据表明其拟从事的商业活动将以如此规模运作，以致达到国家重要性水平。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创造广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但上诉人未表明其拟从事事业的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或如何在整个美国产生实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此上诉人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对上诉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框架第二项和第三项要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出

认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于上诉人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式有理由获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。