JUL122024_06B5203 · 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：31639919 日期：2024年7月12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）

申请人是一家财务和商业管理咨询企业的所有者，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、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。8 C.F.R. § 103.3。

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重新审查。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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，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)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，且该豁免“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及有关规定均未界定“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 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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 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，能够推进拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示，其作为商业管理和行政领域企业家的拟议事业的主要使命是“帮助其他公司在扩张旅程中取得成功，在流程的各个阶段提供支持和专业知识”。她计划扩展其目前注册于佛罗里达州的C-B- LLC公司，2以提供“商业管理、业务扩展以及巴西和美国品牌国际化的咨询、顾问和专门培训”。申请人主张，其“拟议事业基于一家真实企业，该企业巩固了[她]作为美国企业家的地位，通过商业管理、业务扩展以及巴西和美国品牌国际化的咨询、顾问和专门培训，引领[C-B- LLC]的扩张”。她表示，C-B- LLC开发的五项服务——经济可行性研究、巴西和美国双边业务扩展格式化、教育门户、特许经营网络格式化以及赋能指导——“通过促进公司的国际扩张，在推动美国国家层面的实质性影响方面发挥[]根本性作用”。

此外，申请人表示，其拟议事业具有国家重要性，因为它将具有“在特定领域内的国家甚至全球影响；雇用美国工人或其他实质性积极经济效应的重大潜力，特别是在经济萧条地区；[对]广泛增进福利的[影响]；以及对[政府实体]已描述为具有国家重要性或属于国家重要性主题的事项的影响”。她随后指出，其拟议事业国家重要性的一般方面包括其在制定环境挑战解决方案方面的工作；降低生产成本；遵守劳动和环境法规；促进供应链中的可持续实践；以及来自美国公司的投资意向、承包服务和商业合作提案。

审理主任审查了记录中证据的整体情况，包括申请人的陈述、商业计划、投资意向书、满意客户的来信、推荐信以及教育和资历信息。3 申请人的商业计划包括市场分析、商业战略、营销计划、运营计划、财务计划、对

2 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。
3 这是申请人在记录中提交证据的非穷尽清单。虽然我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

该事业对美国利益的分析，并特别指出该公司“已成立并已在管理和行政领域运营，并将通过提供商业管理和扩展以及巴西与美国之间品牌国际化的专门咨询、顾问和培训来扩展其服务”。关于人员配置，商业计划确定运营拟议事业需要10名员工——申请人为所有者履行财务咨询职责、一名行政助理、一名市场研究分析师和营销专家、一名管理分析师、两名会计师和审计师、三名监管事务专家以及一名商业智能分析师。该计划进一步表示，第一年将雇用6名员工，此后每年增加一名员工，直至第五年达到10名员工总数。关于收入，商业计划提供了总收入预测：第一年633,600美元，第二年823,680美元，第三年1,108,800美元，第四年1,436,160美元，第五年1,805,760美元。

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，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人概括主张，记录中包含充分证据表明其拟议事业具有国家重要性。申请人重申商业计划中的信息，涉及她管理系统的创新方法、对小企业领域的影响、对经济萧条地区的积极商业影响、预期就业能力以及税收征收。第一，申请人指出，其拟议事业的“创新咨询和管理方法……包括通过[其]自有管理系统、利用其合作伙伴的劳动力进行战略咨询和管理”，并将包括一个教育门户，提供培训以确保公司团队准备好面对新情景和挑战。第二，申请人引用一篇文章4，讨论美国小企业的数量、规模、年龄和重要性，并主张其拟议事业将侧重于为这些小型企业提供咨询和商业管理，并将显著惠及为国民经济做出贡献的小公司。她还引用另一篇讨论美国移民企业家影响的文章，并主张“作为一家小企业，[她的]拟议事业也将在美国经济中发挥关键作用，为当地经济的增长做出重大贡献，因为[她]将采取行动创造就业、以市场前沿技术创新，并影响[她]将运营的当地社区，以及[她]将帮助的[那些]企业[]也在那里执行其项目。”第三，申请人讨论美国的失业率，特别是佛罗里达州的失业率，并表示其拟议事业“已经产生了积极影响，并准备为佛罗里达州带来实质性经济利益”，方式是在未来五年为美国人提供直接和间接就业，如商业计划所述，此外还促进当地工业生产、收入创造和税收。她还强调，其拟议事业的运营将为佛罗里达州特别是高失业率和低收入分布的经济萧条地区带来利益。第四，申请人概述了确定其公司每雇用一名员工所创造的间接就业数量的计算方法，并表示其拟议事业每雇用一名员工可创造2.076个间接就业。因此，她计算，对于第五年雇用的IO公司员工，其

4 我们注意到，申请人在其上诉书面论证中引用了几篇文章和研究，并在其中提供了引注。但是，她未提供所引用文章和研究的副本以供记录。

拟议事业将在美国创造至少20.76个间接就业，加上支持其拟议事业的供应商所创造的就业。她随后得出结论，基于这些结果，其拟议事业将为美国带来显著的经济和社会影响。最后，申请人讨论美国的税收征收以及其公司未来五年支付的工资税和所得税预测，从第一年的57,975美元到第五年的316,506美元。她得出结论，由于如商业计划所述，拟议事业前五年的收入预测呈上升且一致趋势，这证明对美国经济有积极的税收征收，特别是考虑到她的公司也是一个强大生产链的一部分。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质性价值，但不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需处理第二项和第三项要件。参见同上（要求申请人确立全部三项要件以确立资格）。

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，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。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实质性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。”同上，第890页。

申请人在上诉中坚持认为，她作为金融和商业管理咨询企业家的拟议工作对美国具有国家重要性。她的商业计划声称，拟议事业“将产生积极影响并为佛罗里达州带来实质性经济利益”，同时在美国“在经济和社会发展方面发挥相关、战略性和国家重要的作用”。该计划表示，拟议事业将增加美国出口、在美国创造就业、吸引巴西投资到美国、在巴西和美国之间传播知识和技术、加强巴西与美国之间的经济关系，并增加美国的税收收入。

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。尽管申请人的陈述反映她打算为其客户提供有价值的金融和商业管理咨询服务，但她未提供充分信息和证据表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将在足够程度上超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响小企业领域、金融咨询或商业管理咨询行业或跨境商业倡议。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，她未表明其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收收入和跨境金融倡议将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然商业计划中概述的预计收入表明其公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对区域或国民经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但她未提供充分证据表明C-B- LLC运营的地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供实质性经济利益。而且，尽管申请人主张其拟议事业将在巴西和美国之间创造跨境金融倡议，但她未表明其公司所提供咨询服务的预期影响占金融或商业管理咨询行业的显著份额。因此，申请人的拟议事业不满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处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。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对判决结果无需处理的问题作出认定 ”）；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处理上诉中的替代性问题）。

ITT. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未确立其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。