# JUL262024_04B5203 · 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：32384147 日期：2024年7月26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）

申请人是一名具有会计背景的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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拟议的事业具有潜在的国家重要性、其处于有利地位能够开展拟议事业，或豁免劳工证要求具有裨益。现本事项依据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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第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，因为该豁免“符合国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位能够推进其拟议事业；以及
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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未来影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求并因而豁免劳工证将有利于美国。在进行此项分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得工作机会或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，总体权衡，豁免工作要求并因而豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名具有会计背景的企业家。他打算开办并经营一家商业和管理咨询公司。他指出，他将协助美国公司做出稳健的财务决策，提供精简运营和提高销售的建议，并帮助提高整体盈利能力。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主的工作要求和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，虽然记录证明拟议事业具有实质价值，但未证明该事业在第一项要件下的国家重要性。审理主任还认定，申请人在第二项要件下未处于有利地位能够开展该事业，且申请人未证明豁免工作要求

将如第三项要件所要求的那样具有裨益。本办公室同意申请人未如Dhanasar案第一项要件所要求的那样确立该事业的国家重要性。

A. 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张其提交了一份详细的商业计划，概述了拟雇用的员工人数和五年期间的收入预测。他指出，在低收入地区，提供就业是增加该地区总体经济的一种手段。他主张，审理主任认定证据不足是因为未仔细审查支持性证据。他指出，他将为全国不同规模的公司提供服务，这反过来将对经济产生重大影响；他为扩展企业所做的工作将通过提供更高工资和促进国内及国际市场而产生重大经济影响。他强调其被一个[已隐去]地区商业孵化器项目录取。除对审理主任关于Dhanasar案第一项要件的分析提出异议外，申请人还提出各种其他论点，主张其已满足第二项和第三项要件的标准。

为支持这些主张，申请人提交了包括但不限于以下证据：一份详细说明其打算经营商业咨询公司的商业计划；公司设立和运营协议；商业伙伴的支持信；文凭和证书；工作经历；关于其符合国家利益豁免资格的专家意见；以及提供咨询行业背景和语境以及企业增长对经济影响的文章。2

申请人未满足Dhanasar案框架的第一项要件，即要求拟议事业具有国家重要性。尽管申请人强调其长期创业经历，并主张其努力将通过其客户企业产生更广泛的经济影响，但这些因素不足以证明国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其工作“潜在未来影响”的证据。申请人声称，其将在公司内部进行的改进将带来盈利能力提高；这反过来将促使公司提高工资并雇用工人，从而改善经济。然而，所引述的影响是推测性的，且没有因申请人具体事业而将创造的就业的具体预测作为支持。尽管证据反映了申请人为其客户提供有价值服务的意图，但其未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的未来影响达到国家重要性的水平。

申请人还强调，其在商业管理方面的能力将对美国劳动力产生积极影响，因为他将提高其所咨询个人的商业敏锐度和能力。然而，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，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将会

2 本办公室知悉并已审查了在上诉中提交的支持信，这些信件详细说明了申请人的未来影响、过往工作以及被创业孵化器项目录取的情况。然而，这些信件写于2023年末。由于它们未包含申请人何时达到所列基准的细节，本办公室无法确定其在2022年提交申请时与申请人获得所请求福利的资格的相关性。

充分超出其客户范围，从而影响咨询行业、会计行业，或以其他方式在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响经济倡议。3

此外，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，或能够以其他方式带来实质性的积极经济影响。具体而言，其未能表明该公司的未来人员规模、商业活动、相关税收收入及财务举措将在佛罗里达州或德克萨斯州或整体上在美国提供实质性经济利益。尽管商业计划表明该公司具有增长潜力，但并未证明申请人所从事事业对地区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 ”的水平。Id. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明预计的11名雇员将代表该地区相当数量的劳动力，或该事业将通过就业水平、商业活动或税收收入为该地区或其人口带来实质性经济利益。专家意见函将这一就业创造及税收薪资收入描述为显著，但并未具体分析所列预测在佛罗里达州、德克萨斯州或全国范围内以何种标准衡量属于显著。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未能确立所拟事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。对于申请人是否能够满足第二项和第三项要件从而有资格获得国家利益豁免，我们保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能表明所拟事业具有全国重要性。由于其未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 申请人已提供且我们已审阅了大量文件，概述了企业对国家和全球经济的重要性。然而，Dhanasar框架指示我们评估具体所拟事业的影响，而非一般性的领域或行业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。