JUN042024_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：31160612 日期：2024年6月4日

对内布拉斯加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）

申请人是一名专攻电子商务的企业家，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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予以重新审查（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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。同上。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 指出，USCIS 可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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。上诉中尚待裁定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初表示，他打算经营一家公司，为美国的小型企业提供电子商务运营和咨询服务。审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但他未证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未对某些证据给予应有重视，并辩称所提供的证据证明了其事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。此外，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“ 潜在预期影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，本办公室

[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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，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。

申请人提供了行业报告、文章、总统行政当局情况说明书、一份专家意见书以及一份美国财政部备忘录。这些文件讨论了移民美国、全球疫情对经济的影响、企业在经济中和在增进社会福利方面的作用，以及现任政府的商业倡议。虽然这些材料提供了有关商业实体和影响经济的因素的一般信息，但并未提供关于申请人经营电子商务咨询公司计划的深入见解，也未表明这一具体事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。

记录中还包括申请人前同事的推荐信，讨论其技能和经验。本办公室注意到，关于申请人经验和表现的证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业国家重要性无关，而与第二项条件 [2] 有关，即讨论该个人是否处于有利地位以推进某项事业。因此，这些推荐信不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人在回应补件通知时对其拟议事业作了如下描述：

[该公司]将是一家电子商务企业，专营数字商务的各个方面，如代发货（dropshipping）、批发套利、自有品牌和咨询服务，重点关注消费品包装商品，尤其是厨房和家居用品领域。

除零售业务外，该公司还将作为领先的数字代理和咨询公司运营，为代发货领域的企业和合作公司提供专业知识和指导。它将提供关于电子商务实践的宝贵见解，如市场管理、库存管理、搜索引擎优化（SEO）、数字营销和数据抓取。

作为业务开发人员，[申请人]有能力帮助小型企业扩张并加速经济复苏，特别是通过其业务传播前沿的“代发货”技术。

[2] 由于申请人未依据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二项和第三项条件的裁定对最终决定并无必要；因此，本决定将保留对此的裁定。

虽然申请人概述了其打算通过公司提供的服务，但其关于事业国家重要性的主张一般依赖于电子商务在全球市场中日益增长的存在以及代发货模式在网络零售中使用的增加。申请人未提供独立证据或以其他方式解释其公司——电子商务领域众多运营公司之一——将如何对该领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，商业计划预计在运营第五年结束时雇用15人并产生3,665,191美元的净收入。然而，该计划未为这些预测提供客观依据，这些数字也未经足以证明公司很可能产生积极的国家经济影响或该领域内国家预期影响的证明性证据所佐证。此外，尽管商业计划包含提及公司所获收入和合作伙伴关系的陈述，但记录中未包含支持这些陈述的文件。申请人必须以相关、证明性和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人最初将其公司描述为专门从事电子商务，包括提供业务发展咨询以协助小企业成长。申请人提交了一份专家意见书，笼统地讨论了小企业对经济的重要性，并声称拟议事业与支持小企业的联邦举措相一致。他还强调，投资于业务发展的组织更有可能增长并对经济产生积极影响。尽管该意见书讨论了所有企业总体上对经济的集体影响，但并未具体详述申请人的公司将如何在全国范围内影响经济。

申请人还表示，其公司将提供代发货服务，这是一种商业模式，即从在线商店购买的产品由供应商或制造商直接运送给客户。专家意见书提供了以下内容：

在其私人代发货账户的帮助下，[该公司]将帮助创造收入，并向潜在客户提供全面的代发货代理和咨询服务。三分之一的在线企业已将代发货销售作为其主要工作模式……美国代发货市场规模在2020年估计为13.92亿美元，预计在2021年达到15.64亿美元，并预计将以9.65%的复合年增长率（CAGR）增长，到2026年达到24.20亿美元。

专家意见书未阐明申请人的公司将如何影响或在如此庞大的市场中展示其自身对经济或行业的重要性。在上诉中，申请人重申其公司打算“以可负担的价格提供高质量的厨房和家居用品”，并“利用外包经理，付费让其开设店铺，并在Amazon上处理订单以完成履约”。他还表示，“像[申请人]这样专门从事数字商务各个方面的企业家为国家的技术进步做出了贡献。”他进一步主张以下内容：

[专家意见书]指出，[申请人]在业务发展方面的能力的影响可能在“全国”层面影响经济和技术竞争力

“ 由于他有能力提供创新解决方案，这些解决方案可以支持美国的众多应用和事业。 ”

作为业务开发者，[申请人]有能力帮助小企业扩张并加速经济复苏，特别是通过其业务传播前沿的“ 代发货 ”技术。

申请人或专家意见书均未解释申请人进入所述规模的市场将如何对该市场或经济产生积极影响。根据记录，市场本身的规模并不支持以下主张：申请人的公司传播该“ 技术 ”将对经济产生全国性影响。此外，专家意见书关于申请人有潜力提供创新解决方案以支持美国多项事业的主张含糊不清，并未提供关于其公司将如何在全国重要性层面上影响代发货市场的见解。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其企业将为任何特定地区或整个美国带来实质性经济利益。尽管商业计划笼统地解释其公司的服务将有利于美国经济，因为这将帮助企业发展，但该推理并非基于与其运营咨询公司的具体拟议事业相关的任何客观证据。因此，商业计划并未证明申请人事业对区域或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

尽管申请人声称其公司将积极惠及低收入地区，但尚不清楚商业计划中所述规模和范围的企业将如何积极影响其员工或客户所在的特定区域。申请人未提供证据表明他将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。因此，申请人未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申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；see also 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）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有全国重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未确立其符合国家利益豁免资格或作为自由裁量事项应获得该豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。