JUN112024_08B5203 · 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：31160563 日期：2024年6月11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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第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，酌情批准对所需工作邀请及因此对劳工证的豁免。

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。此事现上诉至本办公室。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进行重新审查。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 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。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，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予"国家利益"方面的酌情豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义"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，USCIS可作为酌情事项，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将符合国家利益。

在回应要求澄清申请人拟议事业的补件通知（RFE）时，其在声明中提供了以下内容：

[申请人]的拟议事业是作为销售经理创办自己的企业。他打算为所谓的" bounced leads"（被弹回的线索）[或]企业已通过营销付费购买但因某种原因无法跟进的线索，搭建一个平台。企业理论上可以将这些线索交给友好的竞争对手，从而分摊其已支付的线索成本。[申请人]还计划使用精益创业方法论开展客户开发研究……他将创建一个MVP（最小可行产品），即新产品的一个版本，使团队能够以最少的投入收集关于客户的最大量经证实的认知。

一旦他有了可用于测试的MVP，他计划对其进行产品市场契合度测试。产品市场契合度是指产品满足强劲市场需求的 degree。一旦他证明其拥有可行的商业模式和可持续增长，他打算向多家孵化器公司申请种子资金……

审理主任认定申请人未清楚描述其事业，因此未能证明其具有实质价值或国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未按其RFE回复中所述评估其拟议事业。经审查并在下文更全面讨论，申请人未能充分证明其事业的国家重要性，以确立其在Dhanasar分析框架第一项条件下的资格。

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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

第一项条件，即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前瞻性影响。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，本办公室聚焦于"外籍国民拟从事的具体事业"。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，"我们寻找更广泛的影响"，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。本办公室还指出，"一项具有雇用美国工人显著潜力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"。同上，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作"潜在前瞻性影响"的证据。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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人最初就其拟议事业提供了以下内容：

在实现我的公司达到十亿美元估值并跻身独角兽行列的里程碑后，我打算设立一个基金，旨在为像我这样的移民提供启动资金和就业机会，使他们能够在美国开启创业事业。

实质上，我的目标是通过促进为通过所得税做出重大贡献的当地美国公民创造就业机会，在美国产生积极变化。为实现这一愿景，我计划获得永久居留许可（通常称为绿卡），并最初在该国从事就业。这种方法将使我获得对现有市场缺口的宝贵洞察，随后我可以通过建立高增长初创企业来加以解决。通过这样做，我的最终目标是提振美国GDP并增进当地美国公民的整体福祉。

申请人创造就业机会的拟议事业具有实质价值。然而，尽管拟议事业的最终目标可能是增进社会福利，本办公室必须考虑该事业具有前瞻性地实现这一目标的显著潜力。2 这种"提振美国GDP并增进当地美国公民的整体福祉"的宽泛愿望是模糊的；申请人未提供足以证明其事业前瞻性影响的具有证明力的证据。他提供了两名有意雇用其担任销售经理的个人出具的函件，并笼统预期富有投资者的兴趣，但未提供证据证实任何投资者对其具体商业事业的兴趣。申请人最初提交了

2 一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

与现任总统政府小企业倡议、全球疫情的影响、经济、创业和移民相关的文件，但这些材料仅提供了关于这些主题的一般信息。该证据未提供关于申请人制定的任何具体计划的见解，以开发一个吸引其所描述的"风险投资家或天使投资人"帮助资助其公司的平台。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人未充分解释其将如何执行拟议事业。申请人未讨论开展其事业所需的任何后勤安排。例如，他未以足够细节解释其将如何实施研究并以能够产生全国性影响的规模推出其拟议平台。值得注意的是，申请人未讨论或记录任何此前承接类似项目的经验，且记录显示其此前经验为销售经理。申请人缺乏此类研究或类似所述事业的经验，这与他的拟议事业能否在现实时间框架内可信地开展并成功实施、从而在全国范围内惠及美国相关。这些考量对于评估拟议事业的潜在预期影响至关重要，且它们并不反映一项更可能而非不可能按申请人所设想的广泛程度实现的事业。

申请人最初主张销售经理存在短缺，并提交了一篇讨论“销售人才日益严重的危机”的文章，且在上诉中重申此点。然而，他未解释其填补一个销售经理职位的意图将如何缓解所主张的全国性销售经理短缺。某一据称全国性议题的重要性并不赋予申请人拟议担任销售经理的事业以国家重要性。同样，在Dhanasar框架内确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是个人将承接的具体事业。Id. at 889。

在上诉中，申请人援引此前提交的文件，该文件讨论白宫旨在缩小小企业之间种族财富差距并鼓励个人追求创业抱负的倡议。申请人主张如下：

[申请人的]拟议事业通过为小企业提供触达更多客户和达成销售所需的销售人才和技能、增加收入，从而支持这一目标。因此，[申请人]利用其专长开发数字营销平台的拟议事业与联邦援助小企业的优先事项相一致。

该陈述含糊不清，且申请人未通过解释其创建供企业共享线索的平台——或如其另所述“开展客户开发研究”并创建未指明的“最小可行产品”——的提议将如何在全国层面影响白宫的小企业倡议，来支持其主张。申请人关于其拟议事业影响的一般性假设不能作为其国家重要性的客观证据。

申请人还指出其教育背景以及USCIS政策手册承认STEM领域进步的重要性及拥有高级STEM学位个人的关键作用。然而，仅凭学位并不能证明

受益人的拟议事业的预期积极影响，且我们注意到USCIS政策手册将STEM学位作为Dhanasar裁决框架第二项要件下予以考虑的证据，而非第一项要件。USCIS政策手册中涉及STEM的部分规定，当证据充分证明某项STEM事业将有助于美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前，或当该事业涉及适当活动和投资可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在与盟友和伙伴中的同等地位时，我们可以认定该STEM事业具有国家重要性。3 申请人未解释其开发协助企业共享线索的平台的拟议事业将如何使美国领先于其他国家或实现或保持与其他国家的技术领先地位或同等地位。鉴于其坚持其事业的重要性和潜在影响，值得注意的是，他未说明类似平台是否已经存在或为何不存在。

申请人未提供独立证据以支持——或以其他方式解释——其项目将如何对任何地区或美国整体产生预期国家影响。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否则为全国带来重大积极经济影响。因此，申请人未证明其事业对区域或全国经济产生的预期利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的程度。Id. at 890。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。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)（在申请人否则不符合资格时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国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。申请将维持被拒。

裁定：上诉被驳回。

3 See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2).