JUN122024_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：30495880 日期：2024年6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）

申请人是一名数字营销专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免（NIW）。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驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人值得在符合国家利益的情况下行使对工作要求的自由裁量豁免。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW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。

一旦申请人证明其符合EB-2分类的资格，他们还必须证明其值得“ 在符合国家利益的情况下 ”行使对工作要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的依据框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项批准NIW，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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯粹自由裁量决定完全属于USCIS。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入四个美国巡回上诉法院的结论，即USCIS批准或拒绝NIW的决定属于自由裁量性质）。

二、国家利益豁免

申请人将其拟议事业描述为与美国大学合作，通过在线学习营销或推广其课程，该事业将在其现有平台上进行。他表示该事业将使大量美国大学能够接触到潜在的本国和国际学生，同时增加课程多样性以及全球学生获得正规学习的可用性。换言之，申请人似乎意图充当中间人或代理人，以推广美国大学已经提供的现有在线课程。

A. 实质价值与国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

关于国家重要性，审理主任指出，申请人主张并提供了其个人陈述、一封意见书、与申请人网站或平台相关的材料，以及就业和其他类型的信函。审理主任认定，商业计划未反映将创造的就业岗位数量、该企业已与之合作的组织或教育机构、企业的预期增长、企业将产生经济影响的地区，以及企业将如何影响与国家重要性相关的某个方面。

此外，审理主任认定记录中缺乏足够证据支持申请人及记录中其他人的陈述。在评估该平台时，审理主任承认了一些相关的积极方面，但认定这些材料未能显示雇用美国工人的重大潜力。审理主任总结其分析时称，申请人未能证明拟议事业将如何在地区或国家层面影响经济以符合国家重要性，也未能证明其工作将如何对数字营销和在线学习领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人注意到审理主任的认定，即他未提交足够的书面证据证明该企业将如何支持美国倡议、涉及数字学习领域、改善目前无法获得的教育机会，同时改善美国经济。申请人主张商业计划已涉及所有这些要点，并依赖同一计划直接反驳审理主任的分析。

当我们评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”，并寻求说明其实际拟议工作的“潜在预期影响”的证据。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人

必须证明拟议事业将“更广泛地影响该领域”（同上，第893页）且具有“更广泛的影响”（同上，第889页）。此类事业可能在某一特定领域内具有“国家甚至全球影响”（同上，第889页）、“雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区”（同上，第890页），或具有广泛推进和广泛影响美国战略利益的潜力（同上，第892页）。

就拟议事业而言，申请人表示他和拟议事业将充当中间人、代理人或经纪人，以获取美国大学提供的在线课程。这似乎直接对应于在线项目管理方（OPM）的概念。学院可以使用第三方OPM来帮助运营其在线教育项目。这些管理方除了提供其他服务外，通常还招募学生。从申请人在记录中的陈述来看，尚不清楚该拟议事业作为美国大学的中间人、代理人或经纪人将如何更广泛地影响美国在线高等教育领域，或如何具有推进和影响美国战略利益的潜力。

在商业计划中，申请人解释称，他通过诸如 等在线平台完成了大量自己的课程学习。申请人提出其事业旨在复制这些现有的在线教育捆绑服务。我们还进一步注意到，学院和大学已经提供在线课程。值得注意的是，美国高等教育似乎正出现远离OPM的趋势，与拟议事业类似，因为其已受到审查，且似乎将在不久的将来受到额外的政府监管。1, 2 拟议事业将提供的服务类型似乎可能受到限制。虽然这当然不会完全削弱申请人实施其拟议事业的努力，但它确实倾向于削弱其关于该事业满足此处国家重要性要求的主张。

即使将此搁置一旁，申请人也未描述其事业与现有类似服务有何不同，或如何具有如此重大的意义以致对美国在线高等教育更广泛领域产生影响。现有服务与该事业之间可辨别的主要区别在于，申请人的计划将通过其现有平台提供，但他未解释使用其平台如何可能导致更广泛行业内的影响。

除了其在线平台已经存在之外，讨论中缺失的是为何使用其平台会产生任何类型的益处，以及该事业的预期潜在影响将是什么。申请人通过商业计划最多只是主张该事业“将使大量这些[美国大学]能够接触到潜在的本国和国际学生，同时也将增加课程多样性以及全球学生获得正规学习的可用性。”

1 高等教育：教育部需要加强其监测学院与在线项目管理方安排的方法，美国政府问责局（2022年5月5日），https://www.gao.gov/products/gao-22-104463。
2 远离OPM和招生管理服务，Education Dynamics（2023年10月12日），https://www.educationdynamics.com/transition-opm-unbundled-services-higher-ed/；随着监管临近，OPM的未来充满变数，Inside Higher Ed（2023年12月13日），https://www.insidehighered.com/news/tech-innovation/2023/12/13/how-education-department-could-change-opm-industry。

这又让我们不禁要问：但效果如何？申请人没有充分描述便捷获取美国高等教育对教育领域所产生的全球或全国性影响，也没有充分描述便捷获取美国高等教育所产生的更广泛影响。而且，在案卷中缺乏关于其潜在预期影响或积极经济效果的充分证据的情况下，申请人拟议的事业有形式而缺乏实质。此类证明本可为我们提供基础，以有利地判定该潜在预期影响或经济效果是否达到Dhanasar案所要求的国家重要性水平，26 T&N Dec. at 893。但同样，申请人在这里没有作出此类证明。

此外，申请人没有说明该事业将如何使美国大学已经提供的课程触及全国和国际学生，也没有说明在课程已经通过互联网向全球公众提供的情况下，该事业将如何增加课程的多样性和可获得性。

在商业计划的市场分析中，他没有聚焦于与拟议事业类似的 offerings，而是聚焦于美国电子学习市场和一般在线学习市场，以及一般的营销经理。申请人没有解释该市场分析与拟议事业有何关联。而且，由于美国电子学习市场和一般在线学习市场与拟议事业（其本质上是现有在线内容的中介）不同且不可互换，他应当解释其市场分析与该事业如何自然契合，并应当用相关信息填补这一空白。如果申请人要证明其符合Dhanasar第一项要件，填补此类分析空白是申请人的责任。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889 n.8（认定申请人必须证明其更有可能而非不可能满足各项资格要素，并引用Chawathe, 25 I&N Dec. at 376）。

我们最终同意审理主任的意见，即与申请人资格相关的一项缺陷在于商业计划不充分，缺乏与业务相关的信息，包括：此类事业将需要多少员工或它将雇用多少员工；业务将在何地运营并推定惠及当地经济；实际潜在客户；运营成本、收入预测或其 offerings 的定价结构；以及最值得注意的是，公司将如何产生收入。企业家不应提交一份缺乏重要性、充分性或完整性的商业计划，却期望USCIS草率地认定其足以证明该事业可能在该领域产生广泛影响。仅仅存在商业计划并不能证明某项事业具有国家重要性，因为此类陈述缺乏证明价值。证明价值是指“ 必须倾向于证明或不证明对案件裁决具有实质意义的问题 ”的证据。Matter of E-F-N-, 28 I&N Dec. 591, 593 (BIA 2022)（引用Matter of Ruzku, 26 I&N Dec. 731, 733 (BIA 2016)）。该商业计划没有充分证明申请人在这里的主张。

在上诉中，申请人回顾称，在其对审理主任证据请求的答复中，他表示其事业“ 将增进社会福利，有可能影响一项国家倡议所涉事项 ”，并有可能雇用美国工人。我们注意到，有可能影响与国家倡议相关的事项是不够的。申请人应当证明，一名拥有自己企业的数字营销专家将如何产生达到国家重要性水平的影响、带来实质性积极经济影响，或广泛增进个人和社会福利。

在缺乏关于申请人具体拟议事业可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，案卷没有反映其作为一名拥有自己企业、向客户提供服务的数字营销专家的工作所产生的美国区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的实质性积极经济效果的水平。Id. at 890。仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业具有国家重要性。

为支持其关于拟议事业将增进社会福利的上诉主张，申请人提交了一封来自[已隐去]的意见书，[已隐去]是[已隐去]的一名助理教授。[已隐去]教授[已隐去]表示，像申请人这样的专业人士帮助中小企业提高销售额和盈利能力、留住客户、建立品牌和产品认知度，并克服市场中普遍存在的挑战。[已隐去]教授[已隐去]得出结论认为，申请人拟议的事业将通过帮助中小企业在市场中蓬勃发展并创造就业机会，以及通过扩大税基，在客户之外为美国经济作出贡献。鉴于拟议事业的商业计划存在重大缺陷（审理主任和我们在各自决定中均已指出），尚不清楚该教授是如何作出此类评估的。尽管我们同意在某些情况下实质性积极经济效果或影响可以增进社会福利，但我们重申，在此申请人没有作出此类证明，我们未被这一上诉论点说服。

接下来，申请人主张其拟议事业“ 有可能影响一项国家倡议所涉事项 ”。申请人为这一主张提供的唯一解释是，“ 该事业与美国政府通过使用技术改善学生成果的倡议相一致。2019年，教育部启动了‘ 重塑高等教育生态系统挑战 ’，旨在通过使用技术促进高等教育创新。 ”首先，申请人对这一主张的解释有限，且未提供支持其主张的额外信息，这未达到其举证责任。申请人不能提出如此薄弱的陈述却期望我们为其充实内容。我们无需在本决定中对如此不充分的论点进行全面分析。参见Al-Tamimi v. Adelson, 916 F.3d 1, 6 (D.C. Cir. 2019)（认定当律师以最骨架式的方式提及某一论点，让上诉机构去做工作并构建论点框架时，这等同于从一开始就未提出该论点）；Trump v. Thompson, 20 F.4th 10, 46 (D.C. Cir. 2021), cert. denied, 142 S. Ct. 1350 (2022)（引用Maloney v. Murphy, 984 F.3d 50, 68 (D.C. Cir. 2020)）。

尽管存在这一缺陷，仅仅与政府倡议保持一致或具有共同方面，不足以满足第一项要件的国家重要性要求。申请人在聚焦政府倡议通过增加技术使用促进高等教育的目标时，没有证明该事业将广泛地实质性惠及并影响美国在线高等教育领域。这种错位的聚焦没有回应Dhanasar决定中的国家重要性要求，也没有将申请人的事业与该领域内的那些改进充分联系起来。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

仅仅增加已经可获得的在线高等教育选项，并不能证明其工作对该领域更广泛的潜在预期影响将不止是名义上的扩展。以其目前的形式，这类似于Dhanasar决定中外国国民的教学活动

在Dhanasar决定中，这些活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会“ 更广泛地影响[科学、技术、工程和数学]教育领域 ”。Id.。证据并未表明申请人的咨询服务业务将更广泛地影响美国在线高等教育领域。

然后，申请人转向拟议事业雇用美国工人的潜力。他似乎使用了循环逻辑，称他打算利用其现有平台实现正规在线教育，这将为来自世界各地的学生提供便捷获取美国大学课程的机会。他以这一循环论证收尾称：“ 这将直接为美国大学全面建立一个不断增长的学生基础。受教育程度更高的学生带来更多就业，进而带来积极经济效果。 ”正如审理主任所指出的，申请人的申请中甚至没有丝毫关于其拟议事业将带来的任何就业创造的数量、类型和地点的提示。即使在上诉中，申请人也没有对审理主任决定中的这一结论提出异议，也没有提供与业务雇员需求相关的信息。由于他未能说明将在美国何处建立该事业，仍存在一种可能性，即他只会从其当前平台所在的美国境外继续该拟议事业的大部分运营。

最后，申请人指出“ 行业报告、文章和政府举措印证了这些就业活动的具体影响 ”。但申请人在上诉书面论证意见中并未说明他所指的是哪些就业活动。我们不确定他指的是更广泛的美国电子学习市场、一般在线学习市场、泛指营销经理，还是指他具体计划的事业。如果他指的是更广泛的市场和营销经理，这一关注点是不恰当的，因为他并未在这些广阔市场中确立该事业与就业之间的充分关联。但如果他指的是其拟议事业，他并未指出任何讨论其具体事业的行业报告、文章或政府举措。

申请人强调，对从事与其拟议事业所述类似工作的个人存在高需求和需要，论述了拟议事业的价值和重要性，并提及其背景及个人和专业特质。即使我们将这些方面综合考量，它们也不能证明该具体拟议事业更有可能（优势证据标准）影响美国在线高等教育的更广泛领域，或具有达到国家重要性程度的影响。

B. 权衡之下豁免是否有利

在上诉中，申请人主张其满足Dhanasar分析框架下的其他资格要求，但他未满足Dhanasar必要的第一要件。由于这一缺陷对上诉具有决定性，我们对剩余问题保留意见。当案件无论其他资格考量如何均应当被拒时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定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 Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。