JUN202025_01B5203 · 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：37421974 日期：2025年6月20日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名经营货运和财务咨询业务的企业家，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，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人是一名高级学位专业人士，但其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（de novo）。Matter of Christa'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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明受益人符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免工作邀请要求的资格。同上。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质性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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

SCOPS驳回了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但其未能证明豁免工作邀请和劳工证要求符合国家利益。根据其商业计划，申请人担任一家货运和财务咨询公司（该公司）的财务经理、会计师和首席执行官，自2021年1月起共同拥有并经营该公司。该公司还设有一名首席运营官，申请人称其计划在运营第五年时雇用23名调度员、3名安全经理、10名会计师和90名合同司机。SCOPS认定，尽管申请人展示了其拟议事业的实质性价值，但其未能证明该事业的国家重要性，以满足Dhanasar第一项要求中关于国家利益豁免的条件。

A. Dhanasar第一项要求：实质性价值和国家重要性

第一项要求，即实质性价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的解释应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单列出工程师的职责和责任。同上。

申请人称，拟议事业是“革新”全国范围内经纪人和个人的货运服务，并提高货运行业的效率和可靠性，以确保可靠的货物运输。如上所述，申请人目前担任该公司的首席执行官、财务经理和会计师，并履行以下职责：实施财务战略；改进预算程序；领导一支30名员工的团队；促进“创新生产力和问责制”；培养与客户、供应商和监管机构等利益相关者的“稳固关系”；确保严格遵守行业法规、安全规程和最佳实践；并为其他货运企业提供财务管理服务以确保其财务可行性。

本办公室同意SCOPS的意见，即拟议事业具有实质性价值。然而，基于下述理由，申请人未能满足其证明该事业国家重要性的举证责任。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 本办公室寻找 ” 拟议事业的 “ 更广泛影响 ”，并考察 “ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ” 同上，第889页。Dhanasar还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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。

对于创业型事业，在确定事业的国家重要性时，本办公室还在分析中考虑收入增长、收入创造和就业创造等额外因素。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 企业家的具体证据考量 ”）。显示某一实体在收入创造、在美国创造的就业岗位或两者方面表现出增长，以及申请人对该增长的贡献的证据，将被视为具有证明力。同上。如果与其他证据相结合，例如当前实体位于经济萧条地区且已受益或将受益于该实体创造的就业岗位，该证据也可支持拟议事业具有国家重要性这一事实。同上。

在认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性时，SCOPS确定该事业的影响未 “ 充分超出[该公司]及其客户，以更广泛地影响行业或领域 ”。SCOPS考虑了申请人显示其货运公司雇用了30名工人的证据，并认定 “ 这些是低薪和兼职工作，似乎不会对俄亥俄州[已隐去]产生积极经济影响。 ” SCOPS进一步认定，申请人未能满足其举证责任，以证明俄亥俄州[已隐去]是一个经济萧条地区，在该地区 “ 30个新工作岗位将代表雇用美国工人的显著潜力，并为该地区或国家提供实质性积极经济影响 ”。关于申请人声称其金融服务帮助货运公司维持经营的断言，SCOPS不相信所提供服务 “ 为经济萧条地区带来实质性积极经济影响 ”。总体而言，SCOPS认定证据不足以证明拟议事业将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响、在货运或财务管理领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的显著潜力、广泛增进社会福利或广泛增进文化或艺术丰富，如Dhanasar所设想的那样。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地认定拟议事业不具有国家重要性，并主张其公司创造的30个工作岗位被SCOPS武断地视为 “ 低薪、兼职 ” 工作而驳回。申请人强调，由于这些工人缴纳税款并在当地经济中作为消费者，这30个工作岗位正在刺激当地经济活动，不应被武断驳回。此外，申请人主张，由于其事业位于俄亥俄州和伊利诺伊州，根据困境社区指数（DCI），其事业位于 “ 困境地区 ”。申请人进一步主张，其拟议事业的国家重要性与其公司旨在教育卡车司机金融知识的金融服务相关，这是一个政府举措旨在解决的国家重要性和关切领域。最后，申请人主张，货运是一个具有国家重要性的行业，因为它对我国供应链韧性至关重要，而该韧性在COVID-19疫情期间受到了考验，并且

因为他的事业旨在提高行业效率，所以具有国家重要性。申请人还提供了一封来自卡车运输行业一家咨询与管理公司创始人兼首席执行官的来信，该信描述了与公司的“合作关系”，并详细说明了申请人对卡车运输行业安全的承诺。

经对记录进行重新审查，我们同意SCOPS的意见，即如以下所述，申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

首先，申请人未能证明其拟议事业的影响将超出其客户和顾客的范围，从而可被视为Dhanasar所设想的国家重要性。首先，我们认可申请人提供的证据，这些证据解释了稳定的卡车运输行业、卡车司机的金融素养以及财务管理领域的一般重要性。然而，正如SCOPS所指出的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS必须关注“外国人拟从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，与申请人的主张相反，仅仅在重要的行业或领域工作并不能确立拟议事业的国家重要性。例如，在Dhanasar中，我们强调，虽然STEM教育领域可能具有国家重要性，但课堂上STEM教师的职责不一定具有国家重要性，因为教师活动所产生的影响不会充分延伸到坐在其教室里的学生之外。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（指出“[W]hile STEM teaching has substantial merit in relation to U.S. educational interests, the record does not indicate by a preponderance of the evidence that the petitioner would be engaged in activities that would impact the field of STEM education more broadly.”）。同样，在此，记录未能证明公司的影响将超出其客户和顾客的范围，从而对更广泛的卡车运输或金融素养领域产生影响。

同样，申请人提交了一封来自一家咨询机构创始人兼首席执行官的推荐信，该机构“管理超过100,000辆卡车，并为全国500多家卡车运输公司提供咨询服务”。该信一般性地描述了公司对安全与合规的关注以及申请人的财务管理技能。然而，该信未能充分证明申请人的拟议事业将对卡车运输或财务管理行业产生与国家重要性相称的更广泛影响。相反，该信主要侧重于申请人过去的工作经验和成就。虽然写信人赞扬公司的工作和对安全的承诺，但这不足以证明申请人拟议的未来事业具有国家重要性。再次，在确定国家重要性时，我们关注申请人拟从事的具体事业。Id. at 889。申请人未能证明公司的运营将对整个卡车运输领域的安全标准产生足够广泛的影响，从而使该事业可被视为具有国家重要性。

其次，申请人未能充分证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或在收入增长、创收或创造就业方面为我国带来其他重大积极经济影响。申请人主张其事业具有国家重要性，因为他能够将100,000美元（其中他负责

50%）对公司投资转变为数百万美元的企业并创造30个就业岗位。2 他还提供了与多家公司协议的副本、推荐信，以及表示希望与其合作的公司意向书。推荐信一般性地描述了申请人的知识、能力和技能，这些是评估Dhanasar第二项要件时相关的因素，此时我们将重点从拟议事业转向考虑该外国人是否处于有利地位以推进其事业。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。部分信件描述了公司提供的专业财务咨询服务，并赞扬申请人的财务敏锐度，这些信息与Dhanasar的第二项要件相关，但与我们对事业是否具有国家重要性的判定无关。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，没有任何信件描述公司服务的持续使用情况，因此不能作为公司关于将产生收入、增长收入或创造就业的主张的依据。3 Id.

我们认可申请人提供的用于证明公司已向多个实体提供卡车运输服务的合同。然而，这些合同未能证明重大积极经济影响，从而使其事业可被视为Dhanasar所设想的国家重要性。例如，申请人提供了“ Motor Carrier Transportation Agreement ”的副本，显示公司与多个实体（统称“ Broker ”）签订了合同；与位于印第安纳州另一实体签订的“ Broker Carrier AGREEMENT ”；与另一实体签订的“ e-Agreement Table of Content ”；以及“ Trailer Interchange Agreement ”。申请人主张这些协议涵盖了公司与签约实体协议的全部条款，包括费率、付款条件、责任、保险要求和争议解决程序，因此证明公司产生收入并创造就业。然而，没有任何协议包含完整的报酬、薪酬标准或付款条件，从而使这些协议能够如申请人所主张的那样证明公司产生收入并创造就业。4

在Dhanasar中，我们认定，如果拟议事业将带来“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”，则该事业可能具有国家重要性。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人主张公司拟议和实际雇用的经济“ 涟漪效应 ”符合该标准。公司已雇用若干合同工；然而，该证据不足以令人信服地证明该事业的国家重要性，理由如下。首先，这些合同工有限的经济影响并不表明Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”。根据为这些工人提供的Form 1099-Nonemployee Compensation (NEC)税务信息，接收人居住或位于

2 申请人未提供公司估值以证明其为数百万美元的企业；因此该主张未经核实。Matter of Chawathe
3 我们认可由[已隐去]提供的信件称其打算与公司合作，但其“ 合作尚未开始 ”。此外，信中未提供关于潜在合作或投资的任何其他细节，从而无法证明其事业将创造就业、产生收入或带来收入增长。此外，该信提及第三方实体（“ 我们的客户 ”），但未提供任何细节说明这些“ 客户 ”是谁或公司将为它们提供何种服务（卡车运输或财务咨询）。
4 我们认可Broker Carrier Agreement包含附件A“ Schedule of Rates ”；然而，该文件引用了一份未提供的“ Rate Confirmation Sheet ”。

佛罗里达州、北卡罗来纳州、路易斯安那州、爱荷华州、宾夕法尼亚州、阿拉巴马州、田纳西州和德克萨斯州。

因此，与申请人所称其事业将对俄亥俄州和伊利诺伊州的困境社区产生积极经济影响的说法相反，这些工人似乎并不居住在俄亥俄州或伊利诺伊州，也未在那里支出其收入。此外，申请人未提供任何证据证明这些工人居住的社区或这些公司所在的社区属于困境社区。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。关于申请人所称雇用这些工人的经济影响是“ 重大的 ”，我们同意SCOPS的意见，即雇用数量有限的合同工或兼职工人，若无更多内容，不足以被视为具有Dhanasar所设想的国家重要性。同样，尽管我们考虑了困境社区指数（DCI）中提供的信息，但公司所在邮政编码被评为“ 舒适 ”，这是评估困境社区的第二高评级（共五种可能）。5 最后，尽管1099-NEC表显示向个人和实体支付了款项，但记录中缺乏足够证据详细说明这些工人因从事何种工作而获得报酬，以及该工作是否与拟议事业相关。例如，我们不知道收款人是所提交协议中提及的卡车司机、经纪人、会计师、调度员、安全经理，还是从事其他工作。因此，基于上述所有理由，证据不足以证明该事业将具有Dhanasar所设想的“ 雇用美国工人的重大潜力或……[具有]其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

经重新审查，我们认定SCOPS在裁定申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性时，对证据的评估是恰当的。

B. Dhanasar框架的第二和第三要件

由于申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三个要件才能获得国家利益豁免，即使仅有一个要件未获证明，申请人即不符合该豁免资格。因此，由于申请人未证明其符合第一要件，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二和第三要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，其未能证明对工作邀请的自由裁量豁免符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。

5 DCI将邮政编码指定为困境、有风险、中等、舒适或繁荣，以表明某社区在经济福祉方面是否存在严重差距，并考虑居住在该地个人的教育水平、贫困率、收入水平等因素。See generally https://eig.org/distressed-communities/?regions%5B0%5D .