JUN202025_03B5203 · 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

案由：38891465 日期：2025年6月20日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名物流经理，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS得出结论认为，记录未能证明豁免职位offer要求、从而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、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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裁量性豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，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；

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求。见同上。

申请人将该项事业描述为计划在佛罗里达州管理其自己的初创物流咨询与服务公司。她进一步说明其公司将：

提供综合解决方案，使需要进行进出口流程的美国商家能够拥有单一联系点，以在时间和成本上高效经济地解决其国际物流需求，同时使其能够端到端地可视化整个流程，而无需与物流链中涉及的多个参与方（供应商、生产/配送中心、仓库、货运代理、陆运承运人或航空公司、报关代理及分销商）进行交互。

申请人还提交了其初创物流咨询与服务公司的商业计划书。该计划书称，公司将开发“针对每位客户定制的拟议解决方案，无论其规模或行业领域，或其销售的商品类型或类别”，最终将“包括使用由[专有物流仪表板软件应用程序]组织的流程”。实质上，该计划书表明申请人的公司将为其客户提供物流软件，以集中管理其物流信息。

该商业计划书关于公司员工将在何处工作提供的信息有限。计划书声称申请人将担任该初创物流咨询与服务公司的物流经理，履行物流与管理相结合的各项职责。计划书还表明，公司将在运营第一年、第三年和第五年分别雇用一名行政助理，并在运营前五年每年雇用两名物流专员，即运营第一年共计四名员工，到运营第五年增至共计14名。计划书还称，在运营前五年内，公司将“拓展至美国其他城市”，包括伊利诺伊州、加利福尼亚州、德克萨斯州、佐治亚州以及新泽西州某未指明地点，“或在其美国客户的国际物流需求所在之处”。然而，计划书未澄清“拓展”是否意味着在这些地点运营配备人员的新工作场所、向这些地点的客户远程提供服务，或某种其他类型的运营姿态。计划书也未详述公司将在这些大都市区域内具体哪个（些）地点运营。与此相关，计划书未澄清到运营第五年时，14名员工中哪些将在公司的各个地点工作（若非在总部办公室）。

除了省略关于公司将要扩张的具体地点的细节外，计划书也未指明其将在佛罗里达州何处设立总部。然而，申请人提交了向佛罗里达州州务卿办公室提交的公司组织章程，其中表明公司的主要地址将位于佛罗里达州[已隐去]的一栋办公楼内。除了关于公司将在何处运营及员工将在何处工作的模糊信息外，商业计划书还提供了任意且无依据的财务信息。例如，计划书预计运营第一年销售额总计396,720美元，到运营第五年增至销售额总计1,429,727美元。然而，无论是计划书还是记录其余部分，均未澄清为何公司会在任何给定年份产生如此具体的收入金额，或为何其收入会逐年增至如此具体的金额。例如，计划书未详述公司就其商品或服务向客户收取的费用，以及公司预计在任何给定年份服务的客户数量，以证实其收入计算。

作为任意且无依据的财务信息的另一例证，计划书称公司租金成本将从运营第一年的18,664美元增至运营第五年的79,400美元。然而，无论是计划书还是记录其余部分，均未澄清为何初始租金成本将乘以约4.25倍，尽管公司显然打算在运营第一年总部办公室运营之外，至少在另外五个地点运营。反之，如果公司打算在实体上从总部运营的同时向新地点的客户提供远程服务，则无论是计划书还是记录其余部分，均未证明为何其租金成本会以如此幅度增长，而非更典型的逐年递增。作为另一相关例证，计划书表明公司公用事业费用将从运营第一年的2,261美元增至运营第五年的8,149美元。然而，无论是计划书还是记录其余部分，均未澄清为何公司初始公用事业费用将乘以约3.6倍，尽管公司计划到运营第五年在六个不同州运营——若非继续完全在总部运营的话。

上述无依据、任意且总体模糊的问题，使人们对商业计划书的可靠性和充分性产生怀疑，尤其是其财务估算。商业计划书中的财务估算具有实质性，因为它们涉及拟议事业的范围、公司雇用美国工人的能力，以及该事业可能产生积极经济影响的程度，而这些是判断拟议事业是否可能具有国家重要性的因素。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。这一怀疑进一步削弱了记录其余部分的可靠性和充分性。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证据任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。

申请人还提交了提供物流与商业一般性信息的出版物。

SCOPS认定“ 实质价值标准已满足 ”，此为Dhanasar第一项要件的部分要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。然而，SCOPS得出结论认为，记录“ 不足以证明[申]请人的拟议事业将影响该领域

更广泛地达到足以满足Dhanasar框架的水平。”SCOPS认可了申请人的商业计划；然而，SCOPS指出，记录并未证明该事业“在该领域具有更广泛的影响……超出公司的客户和未来员工，达到国家重要性的水平。”SCOPS进一步指出，记录“未显示拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力”，并引用了Dhanasar第一项要件。见同上。SCOPS还得出结论，尽管Dhanasar第二项要件下的标准“已满足”，但记录不满足Dhanasar第三项要件。见同上。

由于我们认定记录未能证明拟议事业是否可能具有国家重要性，而此点具有决定性，我们对拟议事业是否具有实质价值（此为Dhanasar第一项要件的部分要求）以及记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。见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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人主张她的“拟议事业对美国具有重大国家意义[sic]，因为我的公司……将专注于降低美国中小企业的物流运营高成本。”她重申了关于物流和商业的概括性信息，并重复了记录中关于其初创物流咨询与服务公司将向其客户提供的专有物流仪表板软件应用程序的信息。她进一步在上诉中称，拟议事业总体上“将显著有助于增强美国经济的全球竞争力、提高供应链效率并促进国际贸易，这对国家的经济和贸易安全具有积极影响。”

在根据Dhanasar第一项要件确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“该[个人]拟从事的具体事业”并“考虑其潜在预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在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”，或那些“具有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”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们首先指出，记录中提供关于物流和商业概括性信息的出版物并未讨论申请人、她拟从事的具体事业，以及该具体事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那类更广泛影响。例如，提供概括性信息的出版物未说明申请人拟从事的具体事业如何在物流领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺所产生的影响。见同上。作为另一示例，提供概括性信息的出版物未讨论申请人拟从事的具体事业如何可能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。见

同上。由于记录中提供关于物流和商业概括性信息的出版物并未说明申请人拟从事的具体事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那类表明国家重要性的更广泛影响，我们无需进一步讨论它们。

我们接下来再次指出，基于上述理由，商业计划以及因此记录其余部分的可靠性和充分性极低。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591, supra。即使商业计划和记录其余部分可被视为可靠和充分，它们证明申请人的公司将向客户提供上述专有物流仪表板软件应用程序。因此，拟议事业似乎有利于申请人的公司及其客户。然而，记录并未证明向特定客户提供专有物流仪表板软件应用程序的拟议事业如何在物流领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺所产生的影响。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相反，拟议事业似乎类似于其他已向各自客户提供类似专有物流仪表板软件应用程序的物流咨询与服务公司。

进而，如上所述，记录未澄清公司运营第五年时的14名总员工是否都将工作于佛罗里达州的同一地点，还是也工作于位于加利福尼亚州、德克萨斯州、伊利诺伊州、佐治亚州以及新泽西州某未指明地点的五个潜在办公室。在甚至未确定潜在员工将工作的地点的情况下，记录未阐明在上述任何给定地点雇用上述职业类别的14名工人的意义，以便确定此类雇用是否表明在任何特定地点具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。见同上。我们进一步再次指出，商业计划的财务信息是任意且无依据的，因此不可靠且不充分；因此，记录总体上未证明拟议事业的潜在经济影响。见同上；另见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591, supra。

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。