# JUN232023_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

案号：26400082 日期：2023年6月23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）

申请人是一名企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《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该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其“符合国家利益”，值得裁量性豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。尚待裁定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算“ 通过开发技术和网络安全项目，在信息技术（IT）咨询领域作为企业家工作 ”。他声称计划扩展其公司D-I-A-C-，并为“ 美国的中小型企业（SME）提供IT咨询服务 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示：“ 我打算继续运用我在IT审计、IT咨询、IT运营管理、网络安全、业务流程改进、业务连续性、治理风险与合规、高管层和董事会咨询、团队管理和领导力等领域的专长和知识，在信息技术领域作为企业家工作。 ”他进一步解释称，D-I-A-C-“ 将作为一家咨询公司运营，为SME提供服务，帮助其构建稳固的IT基础设施，通过智能监控和风险管理加以保障，从而支持其业务增长。 ”申请人还补充称，其公司的“ 服务组合将使客户能够强化、保障并扩展其运营，使其业务真正全球化。最后，公司还将帮助其优化IT流程、节省成本并最大化盈利能力。 ”

申请人提交了D-I-A-C-的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用11名人员，第二年20名，第三年38名，第四年70名，第五年116名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，虽然其计划提出第一年收入预估为724,500美元，第二年2,720,000美元，第三年6,365,000美元，第四年12,016,000美元，第五年23,650,000美元，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括关于高管职业前景、美国的外国直接投资、移民创业与美国移民政策、移民作为COVID-19疫情后经济增长贡献者、美国IT咨询行业、拜登政府促进移民创业的举措、全球熟练劳动力短缺、敏捷软件开发的挑战、技术变革对商业活动的影响、IT在商业领域的价值、美国STEM工人短缺、高技能移民对美国经济的价值、美国外国出生人口、全球劳动力技能短缺、创业在美国创造就业和经济发展中的作用以及商业运营投资的信息。此外，申请人还提供了讨论以下内容的文章：移民企业家作为经济增长的驱动力、美国的软件和信息技术行业、

企业主对美国移民创业的反馈、技术在企业中的作用、移民对商业社区和美国经济的积极影响、人口增长的好处、增强现实（AR）在零售业的兴起、AR系统在抗击COVID-19中的使用、软件开发的价值、IT预算和技术趋势、使用移动应用接触客户的好处、软件开发人员的人才短缺、外国出生企业家作为美国创新的驱动力、IT行业的前景、企业家在拜登政府复苏计划中的作用、网络威胁防御以及对关键基础设施和商业运营的网络攻击。他还提交了关于COVID-19疫情对商业环境的影响、创业的价值、移民对美国经济的贡献、培养新一代创新者、移民作为创业和创新的驱动力、移民的积极经济利益、运营管理在商业组织中的价值、美国司法部优先调查勒索软件攻击、运输安全管理局的网络安全监督、COVID-19之后的软件开发、美国IT工人短缺、移民创办企业的贡献、移民及其子女的创业遗产、创业在铸就经济成功中的价值以及拜登政府改善美国网络安全的举措的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了来自C-W-、D-O-、E-D-、O-A-和T-P-的支持信，讨论其IT能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了来自G-F-U-计算机科学和网络安全教授B-W-的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。B-W-主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其IT顾问这一一般性职业及其所在行业有助于我国的经济增长和安全。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。B-W-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人经营一家IT服务咨询公司的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性程度的重大积极经济影响。

在驳回申请的该决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业的全国重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业将在“ 信息技术领域产生与全国重要性相称的、更广泛的影响 ”。审理主任还表示，申请人未能表明其拟从事的工作将带来“ 实质性的积极经济效益 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其“ 在信息技术领域拥有十九（19）年的渐进式经验 ”，以及其工商管理学士学位和管理信息系统硕士学位。同样，申请人在其领域内的教育、技能、知识和

经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

申请人还主张，美国IT领域存在“ 专业人士的严重短缺 ”。申请人声称由于其所在行业专业人士短缺，其拟从事的事业具有全国重要性，我们对此不予采信。在此，申请人未能证明其拟从事的事业将影响或显著缓解其所称的全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其事业“ 能够立即为国家促进重要的社会和经济利益 ”，并逐步影响“ 美国的商业产业、其经济以及国内就业市场 ”。申请人声称其拟从事的工作“ 将改善美国的商业领域，并进一步使该国在全球经济中成为商业中心。他还将通过其位于美国的公司创造就业并产生税收。 ”申请人进一步主张，其拟从事的事业提供“ 显著的销售增长潜力和为该国提供显著的就业机会，这最终将影响美国商业生态系统的生产力以及国家经济活动。 ”他还声称其事业将“ 贡献税收，并最终有助于在全国层面上增加美国的资金流动，这将有助于提升美国的国内生产总值（GDP）。 ”

此外，申请人主张其拟从事的工作将“ 通过改善商业行为、创造更多收入并促进该国就业的创造，使美国经济受益 ”。他声称其事业“ 将通过增强该国的金融格局并进而优化商业生态系统，服务于美国利益和经济倡议 ”。另外，申请人主张其事业“ 将有利于美国的金融和商业行业，并有利于其整体经济 ”。他还主张其拟提供的“ 对美国公司和组织的服务将推动成果、提高生产力并支持美国经济 ”。

在确定全国重要性时，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，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性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全国重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟从事事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的IT咨询服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国

重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟从事的事业将充分超出其未来公司及其客户群，以与全国重要性相称的水平影响IT咨询行业、网络安全领域或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我们的国家提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在[已隐去]或美国任何其他市镇提供实质性经济利益。2 虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。另外，尽管申请人主张其事业将创造“ 该国就业 ”，但他未提供充分证据证明其公司将运营的地区属于经济萧条地区、他将在这些地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为这些地区或其人口提供实质性经济利益。

基于上述理由，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样证明其拟从事事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。

2 申请人的商业计划书称，他“ 将在[已隐去]建立其公司的初始基地，并扩展至该地点之外 ”。该商业计划书错误地称“ [已隐去]是位于[已隐去]马里兰州的一座城市。它也是[已隐去]的县城。 ”作为一个于1851年从[已隐去]分离出来的政府单位，[已隐去]还是[已隐去]的县城。这些错误引发了关于申请人商业计划书合理性的疑问。[已隐去]