MAR212025_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：37410132 日期：2025年3月21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，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。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。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，审理主任得出结论，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进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得对职位offer要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。该法第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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

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。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，如Dhanasar第一项要件所要求。见同上。

申请人将事业描述为一项计划，"在弗吉尼亚州创办一家初创企业，致力于提供全面的IT解决方案，涵盖规划、销售、实施、测试、监控、数据管理、商业智能、网络安全以及专业技术和网络安全咨询。"申请人提交了其初创公司的商业计划书，该计划书以同样笼统的措辞描述其将提供的服务，如"满足客户需求的各种硬件和软件解决方案"，包括商业智能、云计算、统一通信与协作、网络安全、服务器和存储解决方案、技术支持、远程访问支持和培训。商业计划书将其目标客户宽泛地确定为"各行业拥有1-499名员工的小型企业"和"拥有500至1,000名员工的中型企业"。

商业计划书进一步提供了初创公司运营前五年的财务预测；然而，其财务信息具有任意性且缺乏依据。例如，商业计划书估计第一年销售额为1,020,000美元，第五年增至5,890,320美元，基于三大类商品和服务的预期收益。然而，商业计划书未解释为何预计在相应年份产生任意的收入金额以合计达到这些销售额。例如，预计运营第五年5,890,320美元的销售额来自宽泛的"IT咨询服务"3,832,920美元、宽泛的"服务合同"842,400美元和宽泛的"硬件销售"1,215,000美元。然而，商业计划书未澄清该企业将提供何种信息技术咨询服务、将履行何种服务合同、将向理论客户销售何种硬件以达到这些非常具体的总额，以及计划书的编制者如何能在五年前就确定此类信息。更一般地说，商业计划书未证实为何预计在运营前五年内实现五倍增长，例如其商品和服务销售逐年将发生何种变化，以及为何计划书假设此类变化会发生。本办公室特别注意到，如果初创公司的大多数客户是拥有一名员工的小型企业，与其大多数客户是拥有1,000名员工的中型企业相比，其收入很可能存在重大差异，而记录未能证明该公司的客户构成更可能是什么。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（将申请人的举证责任描述为证明其主张"更可能如此"）。

作为商业计划书所依据的任意财务计算的另一例证，其预计仅在运营第一年的第三、第五、第七以及第九至第十二个月进行硬件销售；

然而，其未解释为何该企业在其他月份无法销售硬件，却能在这些特定月份销售硬件。相关地，尽管商业计划书估计了运营前五年的毛利率和净利润，但未证实这些非常具体的数字是如何计算得出的。例如，商业计划书估计在运营第一年的第三、第五和第六个月出现亏损，在第四和第七至第十二个月盈利，前两个月收支平衡；然而，其未澄清为何预计在这些特定月份出现这些特定结果。商业计划书还估计了各相应年度的"产生的税收"；然而，鉴于销售额和费用缺乏依据，由此得出的估计税收也反映了任意选定的金额。

商业计划书进一步表明，初创公司将在运营第一年雇用共12名员工——包括申请人作为公司总经理——到运营第五年增至共32名员工。（在其他地方，申请人称自己为初创公司的"CEO"。）然而，与商业计划书其余估算类似，计划书提供了职位名称和职责描述，但未澄清在给定年份（第一年之后）将有多少员工拥有这些职位名称并履行这些职责，而是就未来将雇用的抽象员工提供任意的、缺乏依据的陈述。换言之，商业计划书未阐明32名假设员工在运营第五年将做什么，以及为何计划书预计需要雇用如此具体数量的员工来履行那些未指明的职责。基于上述问题，商业计划书的可靠性和充分性受到削弱。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提交的证据的可靠性和充分性）。

申请人还提交了与其业务相关的文件、一份提供信息技术咨询服务笼统信息的行业报告，以及一份区域投入产出建模系统（RIMS II）分析。作为酌情事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室可给予该意见较少的权重。同上。本办公室最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。同上；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（"[专]家意见证词虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为关于'事实'的证据，而仅在'其将协助事实认定者理解证据或裁定事实争议'时才可采纳。"）。

RIMS II 分析预计“ 创造 200 个直接和间接就业岗位 ”，其依据是将乘数应用于预计在运营前五年内总计 16.32 百万美元的销售额，以及预计的区域总产出变化，后者同样是将乘数应用于预计销售额。然而，无论是 RIMS II 分析、商业计划，还是记录其余部分，均未基于上述理由证实任意确定的运营前五年内总计 16.32 百万美元销售额，从而削弱了源自该数字的 RIMS TT 分析的证明价值。参见 Matter of Caron Int'!, Inc., 19 I&N Dec. at 795。

审理主任认定拟议事业具有实质价值。审理主任承认记录中包含商业计划书、与申请人业务相关的文件、一份提供信息技术咨询服务概括性信息的行业报告以及一份RIMS II分析。然而，审理主任指出，拟议事业的“影响似乎仅限于[申]请人拟议的自有企业及其直接客户”，而非具有国家重要性。例如，审理主任指出，记录未确立“申请人的技术、方法论或方法如何足够创新或区别于其他类似企业中的技术、方法论或方法，以代表该领域的改进并具有对该领域产生广泛影响的潜力。”作为另一例，审理主任指出，记录未确立申请人拟提供的产品或服务如何可能“延伸至利用它们的人员或实体的邻近范围之外”。审理主任进一步质疑RIMS II分析的证明价值，因为其基于“对事业销售额的宽泛预测，结合与广泛行业和地理区域非具体关联的一般性数字组合”。基于上述及类似问题，审理主任认定记录未确立拟议事业如何可能具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第三要件，而未论及Dhanasar第二要件。参见同上。

在上诉中，申请人重申商业计划书、RIMS II分析和一份概括性行业报告确立拟议事业具有国家重要性。申请人称，尽管其公司的潜在客户“将首先从我的服务中受益”，但其公司的服务将间接“产生涟漪效应，对更广泛的行业产生积极影响”。他进一步主张其初创公司具有“潜力……在更广泛的美国商业格局中催化网络安全和IT实践的进步”，通过含糊的“独特的网络安全措施和数据工具……旨在满足我们客户的需求，同时创建将使整个行业受益的模式”。然而，申请人未确立其公司有潜力催化何种进步，以及此种催化将如何发生。

在确定国家重要性时，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，我们聚焦于“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要件所要求的国家重要性的事业示例，即具有“在特定领域内国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”或具有“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们首先注意到，记录中题为“美国IT咨询”的行业报告不能——也没有——确立资格。该行业报告日期为2024年7月，讨论了诸如“2024年按主要产品和服务线划分的行业收入”等信息。然而，申请人于2023年提交了I-140表格，即外籍工人移民申请。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r

1971)。申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于行业报告讨论的是截至2024年的信息，而申请人于2023年提交了I-140表格，其提供了提交时不存在的新事实组合，不能——也没有——确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

此外，即使行业报告可以确立资格（其不能也没有），它也未讨论申请人、他拟从事的具体事业以及该事业如何可能具有表明国家重要性的更广泛影响类型。例如，行业报告未论述申请人拟从事的具体事业如何在信息技术、信息技术咨询服务或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。作为另一例，行业报告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实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区。参见同上。因此，即使行业报告可以确立资格（其不能），它也未确立拟议事业如何可能具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性。参见同上。

我们接下来注意到，记录中的商业计划书具有极小的证明价值。如上所述，其可靠性和充分性因其任意且未经证实的财务估算及其过于宽泛的实质性概括而受到削弱。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。反过来，如上所述，RIMS II分析具有极小权重，因为其基于任意且未经证实的财务估算。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。

记录支持以下结论：拟议事业可能使申请人（作为初创公司的董事总经理或首席执行官）、其可能雇用的潜在但未经证实的工人以及公司潜在客户——范围广泛，从雇用一名工人的雇主到雇用1,000名工人的雇主——受益，这些客户可能获得公司的商品和服务。然而，记录不支持以下结论：拟议事业可能具有Dhanasar第一要件所设想的表明国家重要性的更广泛影响类型。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，商业计划书和记录其余部分均未确立拟议的信息技术咨询服务公司如何在信息技术、信息技术咨询服务或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响。相反，商业计划书及整个记录中的概括性语言表明，该初创信息技术咨询服务公司将提供其他典型信息技术咨询服务公司已经提供的相同或类似商品和服务。商业计划书和记录其余部分均未确立该信息技术咨询公司将向此类商品和服务供应不足的地区提供商品或服务。相反，商业计划书承认公司成功的威胁是“ [该]领域内的竞争正开始加剧 ”，表明存在竞争性供应。

作为另一例，商业计划书和记录其余部分均未证实该信息技术服务公司将创造的直接或间接就业岗位的估算。相反，商业计划书声称将雇用任意数量的工人，而未具体说明这32名工人在运营第五年将做什么，这削弱了对这些未经证实的工人将提供或销售的公司商品和服务的同样任意的估算，进而削弱了对由此产生的间接就业岗位的计算。相关地，鉴于商业计划书的财务计算是任意且未经证实的，申请人在上诉中提及的概括性“涟漪效应”依赖于记录未确立会发生的底层经济效应。因此，记录未确立拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。参见同上。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免资格。对于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。参见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”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。