MAR242025_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：37408931 日期：2025年3月24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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为自由裁量事项[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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于实质价值领域范围之内，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业是创建“一个组织发展领域的业务组织与优化办公室”，即一家“为行政管理问题、战略与组织规划、业务流程改进、规划与战略制定、生产力提升以及律师事务所财务管理提供专业解决方案服务”的企业。申请人表示其拟议的咨询公司将具有国家重要性，因为它将促进经济、提升许多行业和部门的竞争力、通过培训和发展项目帮助识别和培养人才，并加强美国公司的组织文化。申请人进一步强调，其拟议事业将在运营的前五年内在美国直接创造七个新的就业机会，并“以更高的就业能力和税收收入将美国经济推入不同的市场领域”。此外，申请人援引美国公民及移民服务局（USCIS）关于国家利益豁免的指导意见，其中强调企业家，主张其拟议事业将广泛增进社会福利。

在回应审理主任要求补充证据（RFE）以进一步说明申请人拟议事业实质性性质时，申请人表示其新公司将向律师事务所、商业咨询企业和教育机构提供关键服务，应对“经济稳定、劳动力技能差距和技术进步等重大国家挑战”。申请人强调其公司将开发一个在线

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

平台，使用第三方软件，[1] 以“提供持续支持、实时咨询以及将我们的服务无缝整合到客户的运营中”。申请人主张客户将能够“直接将财务文件上传到平台”，在那里“学习算法将分析数据并提供评估报告”，包括侧重于“庭外债务谈判”。申请人还表示，其拟议事业将通过公司的“财务建模服务”对律师事务所产生积极的经济影响，使其能够“降低成本并提高盈利能力”，从而在“饱和市场”中保持竞争力。此外，申请人表示其拟议公司通过其在线平台提供的服务将为商业咨询公司带来积极的经济影响，并通过“实施技术课程……旨在使学生具备高需求职业所需技能的针对性培训项目”在教育机构中创造就业机会。

申请人再次表示，其拟议事业将通过其“战略服务、创新培训项目和强有力的支持系统”应对“根本性的经济和教育挑战”，从而“改善全国个人和社区的经济前景和福祉”，以此增进社会福利。他还表示，其拟议事业将影响政府认定具有国家重要性的若干事项，主要通过其提供劳动力培训服务，包括“美国就业计划”（旨在为高需求职业提供培训）、“劳动力创新与机会法”（强调通过培训促进劳动力发展）、“技术现代化基金”、“高等教育法”以及“国家学徒法”。

审理主任认定记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，理由是申请人在所提供的专家意见和支持信中过度强调了自己的技能和职业道德，而证据缺乏对其在所主张领域内成就和影响力的支持。审理主任认定申请人未能证明其拟议事业（其咨询公司）将产生超越其客户的影响并具有国家甚至全球影响。审理主任还认定申请人未能充分证明其拟议事业将产生Dhanasar所设想的重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任误解了其事业的范畴和潜在规模，声称其事业将通过行政管理解决方案、战略规划和业务流程优化，满足美国法律和商业领域的关键需求。申请人强调法律咨询行业的规模，据其称2023年超过329.9 billion美元，并表示“仅此规模本身就凸显了该行业的重大价值及其对国民经济增长的影响。”申请人援引一位DF-Q-提交的专家意见，并主张该意见佐证了其工作更广泛的经济效益，具体而言，“优化业务流程的涟漪效应[that]不仅延伸至咨询公司本身，还惠及美国律师事务所、客户及其他行业，从而满足国家重要性要求。”

在Dhanasar案中我们指出，在判断国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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内具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项事业若具有雇用美国

工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上第890页。

在上诉中，申请人指出其所主张的领域——法律咨询——的规模，主张该行业的规模证明其拟议事业对国家经济增长的影响。然而，正如我们所述，我们的关注点并非申请人将从事的领域的重要性，而是其具体拟议事业的潜在国家影响，包括任何重大积极经济影响。因此，仅强调某一行业的规模或重要性并不充分，申请人必须证明其拟议事业很可能在一个据称2023年收入超过3290亿美元的行业中，在全国层面带来重大积极经济影响。

申请人提出了令人困惑的一系列涉及不同行业的通用商业计划，使人们对其拟议事业在全国层面的潜在预期影响产生重大疑问。例如，申请人主张他将专注于所有企业以及法律领域具体而言、组织发展、行政管理问题、财务管理、培训与发展项目、使用第三方软件开发在线平台、庭外债务谈判、实施技术培训课程，以及不同领域的其他拟议商业计划。申请人的拟议事业聚焦于一系列不同的领域和专业服务，使人质疑其中任何一项是否会产生国家影响，尤其是因为他几乎没有详细说明他将提供何种解决方案以影响公司和律师事务所的行政管理、财务管理或培训。

在回应补件通知（RFE）时，申请人强调其拟议创建第三方软件工具以提供持续支持和实时咨询，包括使用学习算法分析数据和评估报告。然而，申请人在支持申请时并未提及该工具，上诉中也未讨论，且他提交的细节和文件很少，以证实这些计划将如何实现。同样，申请人提到“庭外债务谈判”和“财务建模服务”以在“饱和领域”内降低律师事务所的成本，但几乎没有具体内容和证据来澄清其将提供的拟议庭外债务谈判服务的性质或其将部署的财务建模服务。总之，申请人未提出足够清晰可信的商业计划，以支持其拟议事业会在一个据称3290亿美元的行业中具有潜在预期国家影响。申请人未充分详细说明和记录其在咨询领域的工作与任何其他在该领域工作的类似经验员工有何实质不同，使人对其预期国家影响的可能性产生怀疑。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人进一步强调其提交的来自aOF-Q-的专家意见书，主张该信函支持其优化业务流程延伸至美国律师事务所、客户和其他行业的“涟漪效应”。首先，这一主张反映了申请人的商业计划及其将运营的行业缺乏重点。可以合理得出结论，在任何领域——例如美国的律师事务所行业——都难以产生国家影响，更不用说“其他行业”了。例如，专家意见主张受益人的事业“嵌套于管理咨询之中”，同时又指出他“提供

咨询服务给各种企业、非营利组织和公共部门实体”，聚焦于“一系列专长”。相比之下，申请人在上诉中特别强调律师事务所咨询服务。因此，与申请人所主张的商业计划一样，专家意见讨论了广泛范围的潜在服务、行业和影响，使拟议事业的性质及其潜在预期影响均存在不确定性。专家意见还讨论了申请人在受雇于美国境外期间获得的法律领域技能和专长；然而，尽管我们认可他在受雇于美国境外期间获得了经验，但申请人的专长和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人”。同上第890页。此处的问题是申请人是否证明了某一具体拟议事业的国家重要性。

此外，申请人和所提供的专家意见均主张受益人的拟议事业将广泛增进社会福利和文化丰富。例如，专家意见指出，申请人广泛范围的潜在服务将使公司能够精简其运营和技术整合并优先考虑其员工，从而改善工作场所和工作与生活平衡。同样，专家的主张基于模糊的一系列服务、行业和潜在社会影响，使人们不确定新公司的运营是否会在全国层面对美国人生活的如此多方面产生重大影响，包括美国员工的工作场所和工作与生活平衡、这些员工的工作场所技能、工作场所多样性、道德商业实践、消费者体验以及其他所主张的社会影响。申请人还在回应RFE时主张，其拟议事业将带来“全国个人和社区经济前景和福祉的改善”。然而，就专家意见和申请人所主张的社会影响而言，两者均未提供充分解释或支持性文件，说明拟议事业将如何对美国社会的如此多方面产生如此广泛的国家影响。未指明对领域的具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. US Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

记录也未证明申请人的事业“具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。同上第890页。尽管申请人提交了含糊且不具体的商业计划，主张该企业在运营头五年后将雇用七名员工，但未适当证实这如何会对一个他声称年产值超过3290亿美元的行业产生全国层面影响——当然，前提是他将运营的行业足够清晰。申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供关于影响经济众多方面的通用主张，其中每一方面都可合理视为独立的大型行业。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但他未充分解释直接归因于其拟议工作的预期影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。