MAR252025_07B5203 · 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：37443196 日期：2025年3月25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）

申请人是一位人力资源企业家，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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、进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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域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，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，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）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下事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，能够推进其拟议事业；以及

[1] 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授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，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。因此，上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。首先，本办公室注意到，审理主任未就申请人是否处于有利地位推进其事业提供详尽分析，但仍认定申请人处于有利地位且拟议事业具有实质价值。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。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。

根据初始申请时提交的说明信，申请人打算继续作为[已隐去]的所有者和首席执行官工作。申请人解释称，[已隐去]是一家[已隐去]人力资源和管理企业，致力于增强中小型企业（SME）的可持续和道德劳动实践，并通过支持性做法和实施有效的培训项目推动经济增长和社会公平。申请人未提交个人陈述或商业计划；说明信也未提供关于申请人具体拟议事业的细节；未说明他将提供何种具体服务；他所提供的服务将如何通过具体事业创造就业和收入，以及他将与哪些潜在实体合作。因此，审理主任部分认定申请人的初始申请未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补充证据请求。

作为回应，申请人提交了额外文件，包括一份题为“ 专业计划 ”的商业计划、专家意见信和支持信。在专业计划中，申请人表示其打算设立[已隐去]，为美国的中小型企业提供人力资源和商业管理服务，并通过支持性政策和实施有效的培训项目推动经济增长和社会公平。专业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。然而，申请人未提供任何关于其为何打算设立新企业以及[已隐去]将如何处置的信息。

在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明其事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。此外，证据未能显示申请人事业的益处将延伸至未来客户之外。审理主任观察到，

申请人未提供证据证明其打算经营公司的地区经济萧条，或具体拟议事业有潜力雇用美国工人或以其他方式提供Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”。审理主任解释称，申请人仅描述了人力资源企业的典型职业职责，而非证明具体拟议事业具有国家重要性。此外，申请人未能充分显示其打算提供的产品或服务的范围如何延伸至“ 使用它们的个人或实体的邻近地区之外 ”。

关于支持信，审理主任认定，这些信件不仅聚焦于申请人的背景和资格——这属于Dhanasar第二项要件的考量因素，该要件将焦点从拟议事业转向外籍国民——而且这些信件未实质性讨论申请人的拟议事业，也未就拟议事业将如何产生广泛影响提供任何见解。同样，审理主任认定大学教授的专家意见信讨论了申请人的背景，并表示申请人打算“ 在人才规划、问题解决、工作环境设计、员工招聘和生产力管理方面提供熟练和高效的解决方案 ”，且申请人“ 旨在通过利用其在雇用分包商和优化项目规划方面的技能来提高组织效率并降低成本 ”。然而，专家未就申请人自身具体拟议事业或拟议事业是否具有广泛影响提供任何有意义的细节。本办公室注意到，USCIS可行使自由裁量权，将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. at 795。然而，USCIS最终负责就个人对所寻求福利的资格作出最终裁定。

在上诉中，申请人主张其案件与Dhanasar确立的原则高度相似。他声称，在Dhanasar中，申请人致力于解决国防问题，而他致力于解决经济问题，两者都是超越地方或区域影响的关键国家议题。他进一步主张，审理主任对国家重要性采用了较窄的解释，因而低估了他对中小型企业部门需求的贡献。申请人主张其拟议事业基于若干理由满足国家重要性要求。他概述了其事业将如何通过为中小型企业提供战略性人力资源解决方案来赋能它们，从而推动经济增长和就业创造，进而激发中小型企业的创业精神和创新；他还提出，尽管其直接工作可能集中在佛罗里达州，但其先进的可持续和道德劳动实践、教育和人力资源战略将影响全国的中小型企业。此外，申请人表示其拟议事业将建设更强大的劳动力队伍，促进多元化和包容性，增强员工福祉，并赋能地方经济。

经审查案卷，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否已按优势证据标准证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。我们在Dhanasar中指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项具有显著潜力雇用

美国工人或具有其他重大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国家重要性。 ”Id. at 890。尽管申请人讨论了人力资源服务的价值和重要性及其对美国经济和社会的影响，但Dhanasar要求我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”，而非领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

整体案卷并未通过支持性文件显示申请人的具体服务如何能够充分超越其预期客户，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。例如，申请人提交的许多信件讨论了申请人向各客户提供的特定服务。然而，这些信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于其特定客户，这些客户雇用其提供服务。此外，这些信件涉及申请人的先前工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件相关，而非第一项要件。Id. at 890。如前所述，审理主任认定申请人符合Dhanasar框架的第二项要件。

尽管申请人提供了一份专业计划，涉及[已隐去]，但申请人并未证明该专业计划所主张的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式为我国带来重大积极经济影响，其亦未确立该数据的重要性以显示对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，即使该专业计划包括首席执行官、人力资源分析师、人才招聘专员、绩效管理顾问、员工发展培训师、员工参与专员、合规官等职位的职位描述，并列出了其他潜在员工的职位名称，声称第5年薪资和福利为162,907美元的损益表并未证明未来人员配置水平将以与国家重要性相称的水平为佛罗里达州或更广泛的美国经济提供重大经济利益。此外，申请人并未确立此类就业预测将利用该地区大量劳动力，或将在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。该专业计划进一步表明，[已隐去]将通过创造就业直接促进美国经济；并通过扩大其运营和服务，将定期在公司内部增加新职位。然而，这一主张与第5年薪资和福利数字不一致。基于所有这些原因，案卷并未证明，除了向其预期客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或其将提供重大积极经济影响。

由于申请人未符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能作为自由裁量事项证明符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。See 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认定）。

裁定：上诉被驳回。

5