MAR252025_10B5203 · 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：37189970 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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类资格。审理主任进一步认定，记录不支持以下认定：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。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度，并将实质性惠及

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项2 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人声称其打算来美国并在涂料制造领域担任总经理兼运营经理。申请人主张其作为特殊能力个人符合EB-2分类资格。具体而言，其表示在涂料制造行业超过25年的职业生涯中，其“展示了实施高效流程、提升运营生产力并引领公司取得成功的能力”。其声称拟议事业是创办一家咨询和培训公司，以“成为在美国公司总经理和运营部门担任领导职位的候选人，并在咨询和顾问领域自主执业”。其声称该事业“旨在为美国涂料制造和包装服务提供先进的咨询和培训服务”，其主张这“符合国家利益，促进创造就业、工业生产力、技术创新和经济增长”。其在上诉中主张，“通过专注于提升各行业的运营效率、安全性和可持续性，拟议企业有潜力产生经济利益的涟漪效应”。申请人主张其专业背景赋予其成功开展该事业所需的经验。

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人不符合作为高等学位专业人士或特殊能力个人的EB-2分类资格。审理主任进一步认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质性价值，但其未确立该事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该拟议事业，或豁免美国

2 参见 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

工作要求将惠及美国。本办公室同意申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，并据此驳回上诉。3

审理主任认定，申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素。具体而言，审理主任认定，申请人未确立其拟议事业将对工业制造领域产生更广泛影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大积极经济影响，从而确立其国家重要性。Dhanasar第一项要素——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟议开展的具体事业。26 I&N Dec. at 889。该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。同上。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预期影响。同上。

申请人提交的证据未确立其拟议事业将以如此大规模运营，以致对涂料和包装制造业产生国家影响。在确定拟议事业的国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟议开展的具体事业”。同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响”。同上。尽管申请人提供了其专业经验的证据，包括简历和推荐信，但Dhanasar框架第一项要素的审查聚焦于“外籍国民拟议开展的具体事业”。参见同上。申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架第二项要素，该要素“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。参见同上 at 890。此处的问题是，其拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要素下是否具有国家重要性。申请人在上诉中强调，拟议事业符合国家优先事项，包括“专注于可持续性、技术创新和经济发展的政府倡议，包括先进制造伙伴关系（AMP）”。尽管本办公室承认工业制造的重要性，但申请人未确立其拟议事业将对整体领域产生更广泛影响，或以如此规模运营以致达到国家重要性水平。参见同上 at 893。尽管申请人的具体企业有潜力为其客户提供有价值的服务，但其未确立其具体拟议事业将具有重大国家影响或超出其公司直接服务对象之外的更广泛影响。

此外，记录未确立申请人的拟议事业将对美国经济产生重大积极影响。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性水平。一项事业可能具有国家重要性，若其“具有雇用美国工人的重大潜力或有其他

3 由于申请人未推翻审理主任关于记录未确立豁免所要求的工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的认定，本办公室无需处理其是否符合作为高等学位专业人士或特殊能力个人的EB-2分类资格。

重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区……" Id. at 890。
申请人寻求来美国建立一家管理和培训解决方案公司，该公司将主要服务于工业制造领域的企业。他主张其企业将为美国工人创造就业机会，并对美国经济作出积极贡献。在其商业计划中，申请人表示其公司到营业第五年将累计创造21个就业岗位和6.285百万美元的收入。然而，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的收入和就业创造预测提供了充分依据，申请人也未解释其拟议的就业指标和收入将如何在其企业预定经营区域之外产生影响。申请人也未证明其拟议事业如其所称将促进就业创造并显著缓解工业制造领域的全国性劳动力短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。经重新审查（de novo review），申请人未证明其拟议事业将产生重大积极经济影响。

因此，我们认定记录未证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定"）；see also 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

由于申请人未证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。