# MAR282022_01B5203 · 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：19939378 日期：2022年3月28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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家和房地产开发商，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……符合条件之移民，即属于持有高等学位或其同等学历之专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国之福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面之服务由美国雇主寻求之外籍人士。

(B) 工作邀请之豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外籍人士之科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求之要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业的性质，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献的国家利益是否

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。有待确定的剩余问题是，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，我们同意审理主任的意见，即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。

关于其在Dhanasar第一项要件下符合资格的主张，申请人称其拟议事业是“ 为任何需要其卓越工商管理、项目管理和业务发展技能的公司工作，尤其是在房地产行业。 ”申请人还提供了讨论企业家对美国经济重要性的文章和商业报告。因此，记录显示申请人的拟议事业具有实质性价值。

然而，申请人未提供充分证据证明其事业具有国家重要性，该问题聚焦于“ 该外籍人士拟从事的具体事业 ”，而非个人将工作的领域、行业或职业的重要性。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 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的事业，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，at 890。

在本案中，申请人声称其“ 对商业和房地产行业作出了重大贡献 ”，并“ 已发展并获得多年渐进式经验，使企业能够实现持续的收入增长、改善且持续的业绩、成本降低趋势——即通过在当今快节奏且不断演变的市场中推动竞争优势。 ”申请人在其领域的经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转向该外籍人士。 ”同上，at 890。然而，此处的问题是申请人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。为此，申请人称其企业——一家在佛罗里达州运营的房地产行业公司——有潜力“ 贡献税收，并最终帮助在全国层面增加美国的资金流动 ”，以及通过为“ 低收入家庭和财力较弱的专业人士 ”提供住房来稳定疫情后的住房危机。申请人还提供了一份商业计划，其中称其公司的商业战略是“ 向中小投资者提供住房单元 ”，方法是利用

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

小企业管理局（SBA）HUBZone项目4作为参照，“帮助在历史上利用不足的商业区推动小企业增长”。除此目标外，商业计划还描述了一项五年招聘计划，预计该公司将在运营第二年拥有四名员工。尽管申请人包含了一张显示五年人员扩充的组织结构图，但未提供证据证实预计的增长率。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图招募中小投资者，以在佛罗里达州I市——一个合格的SBA HUBZone——开发20个住房单元，但他未提供证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。虽然申请人声称以SBA HUBZone作为参照点，但他承认自己不符合积极参与SBA HUBZone项目的资格，也未另行提供文件表明其招募中小投资者开发20单元住房项目的计划具有国家重要性。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其公司、商业伙伴关系和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响房地产领域。

此外，除商业计划中所示的预计雇用人数外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工规模和商业活动将在公司总部所在的佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然其公司的销售预测表明其具有增长潜力，但申请人未解释对地区或国家经济的利益如何达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。

此外，申请人主张其公司将建设项目，为“低收入家庭和财力较弱的专业人士”提供住房。然而，他未提供证据表明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或即使预计雇用人数和收入实现，其事业也将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明其公司运营带来的任何就业或投资增长将对佛罗里达州或全国的经济活动或税收产生实质性影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的实质性价值或国家重要性，申请人

4 参见HUBZone Program, Small Business Administration，可查阅：https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未证明符合资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。