# MAY122025_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：38377350 日期：2025年5月12日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一家汽车美容服务及产品零售公司的首席执行官，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邀请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)。

SCOPS驳回了申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS得出结论，记录未能证明豁免职位邀请要求、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。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 underlying EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是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 underlying EB-2 分类的资格，则必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为符合“ 国家利益 ”。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，[1] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

[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自由裁量）。

• 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
• 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS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，这是Dhanasar第一项要件的要求。见同上。

申请人将事业描述为计划继续担任其自有汽车美容公司的首席执行官，该公司在佛罗里达州[已隐去]运营，作为“零售店，提供顶级汽车美容产品、专业服务和综合培训项目”。

申请人提交了一份日期为2024年1月的汽车美容服务及产品零售公司商业计划书。商业计划书表明，公司将在计划第一年“从[已隐去]扩展至覆盖整个佛罗里达州”，并分别在计划第三年和第五年进一步“扩展至新泽西州”和“扩展至加利福尼亚州”。[2] 然而，本办公室注意到，商业计划书及记录其余部分均未表明申请人将在任一州运营超过一个地点；因此，其未能证实公司如何在[已隐去]单一地点运营的同时“从[已隐去]扩展至覆盖整个佛罗里达州”。

商业计划书表明，申请人公司将在计划第一年共雇用10名工人，至计划第五年在三个地点增至总计27名员工。商业计划书描述了以下职位名称的职责：首席执行官、店长、营销经理、商业/营销专员、物流协调员、物流操作员、培训技术员、销售代表、外部销售代表、开票员、运营经理和财务经理。商业计划书进一步预计在第五年创造“65个就业岗位的效果，因为[公司]同年将达到27名内部员工总数”。商业计划书将此计算基于美国经济分析局区域投入产出建模系统中“佛罗里达州所有其他杂项专业、科学和技术服务行业”的乘数。然而，商业计划书未澄清为何将该佛罗里达州指标适用于公司所有员工，鉴于计划表明在计划第五年公司扩张后，公司27名工人中约10名将在佛罗里达州以外的纽泽西州和加利福尼亚州运营。
商业计划书还指出，申请人公司是“[已隐去]产品在美国的独家经销商。”尽管商业计划书澄清[已隐去]是“巴西汽车护理产品品牌”，但未确立[已隐去]产品如何与其他汽车护理产品区分开来。

[2] 记录表明申请人于2018年注册成立其公司，并在提交表格I-140（外籍工人移民申请）之前已运营数年。因此，本办公室提及计划的未来年度而非运营年度，鉴于已发生数年运营。

产品，也未表明源自巴西的[已隐去]产品相对于美国或任何其他地点制造的汽车护理产品的重要性。例如，商业计划书列出了公司还经销的十多个其他汽车护理产品品牌，原产于美国、中国、德国、意大利、韩国、西班牙和英国。

商业计划书还表明，公司将提供面对面的“ 对店员和顾客进行所提供品牌的教育 ”，这将“ 提供宝贵见解、分享有用技巧，并介绍增强所提供服务的销售和货币化的有效策略 ”。计划指出，申请人公司将在其自有地点和“ 携带产品的商店 ”提供此培训，表明公司工人将前往各种未指明地点提供培训。本办公室注意到，商业计划书表明每个给定地点仅一名“ 培训技术员 ”工作，似乎规定一名培训技术员将在给定州进行所有提及的培训服务，既在公司自有零售店，也前往各种其他未指明地点。本办公室进一步注意到，商业计划书未明确表明其如何考虑提供这些旅行培训服务的成本。计划设想模糊的“ 汽车和卡车 ”费用从计划第一年的4,923美元增至计划第五年的5,984美元，以及同样模糊的“ 差旅 ”费用从计划第一年的992美元增至计划第五年的1,206美元。然而，这些相对平稳的数字似乎未反映在计划第三年和第五年分别在其他州开设第二和第三家店、提供额外现场培训服务的约翻倍和三倍效应。

商业计划书进一步提供财务估算，基于计划第一年预期销售额1,030,910美元，至计划第五年基本增至三倍达3,116,310美元，净利在计划每一年从4.2%稳步增至5.54%。每年，商业计划书估算以下类别的销售额：“ 美容产品[已隐去]品牌） ”、“ PPF安装（车头） ”、“ 汽车陶瓷涂层应用 ”、“ [已隐去]产品批发分销 ”、“ [已隐去]产品零售 ”。商业计划书还预计每个类别的单位销售额在第一年和第二年之间精确增长28.5%，第二年和第三年之间约49%，第三年和第四年之间约22%，第四年和第五年之间约29.5%。然而，商业计划书未澄清为何预计所有销售类别在计划每一年如此均匀增长，也未澄清为何预计任何——更不用说每个——特定销售类别逐年如此具体增长，以达到任何给定年度的预期销售收入。相关地，商业计划书未澄清为何计算每个销售类别在计划五年内固定的直接单位成本，而未考虑可能影响五年期间单位成本的因素，如通货膨胀。

同样，尽管商业计划计算出单位销量从计划第一年的3,320件到计划第五年的10,049件基本增长了两倍，但商业计划对“ 用品和材料 ”以及“ 运输、货运和配送 ”成本的计算却保持不变，在计划第一年分别从9,031美元和3,978美元开始，到计划第五年分别仅增至10,977美元和4,835美元。商业计划没有解释该公司如何在五年内将单位销量增长两倍、在美国完全不同的地区共开设三个门店，同时从全国一个门店扩展到三个门店、销售量约为期初的三倍所固有的用品和运输成本增加，然而该

公司的用品和运输成本却将与公司仅在佛罗里达州经营时基本相同。

鉴于上述讨论的各种不一致之处和未经证实的断言——此处仅作为其他类似问题的示例列入——在商业计划中的程度，其证明价值被削弱，并且总体上削弱了记录其余部分的可靠性和充分性。参见，例如，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都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。

SCOPS认定记录不满足Dhanasar第一项要件。SCOPS指出，申请人“ 未能证明其具体拟议事业所产生的经济活动如何达到国家重要性水平 ”。SCOPS进一步指出，记录未确立“ 申请人的产品或方法是否足够独特，或是否相较美国现有产品或方法有所改进，且未提交支持性证据以证明该事业预期将在达到国家重要性水平上‘ 提高车辆寿命、减少环境浪费并支持环保汽车护理 ’ ”。同样，SCOPS指出，记录未确立拟议事业如何可能对“ 汽车行业[和]汽车美容行业产生更广泛的影响 ”。基于这些问题，SCOPS得出结论认为记录未确立拟议事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性，而未就拟议事业是否具有第一项要件同样要求的实质价值发表评论。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。SCOPS进一步认定记录满足Dhanasar第二项要件，但不满足Dhanasar第三项要件。参见同上。

由于我们认定记录未确立拟议事业是否可能具有国家重要性，而此点具有决定性，我们保留对拟议事业是否具有第一项Dhanasar要件部分要求的实质价值以及记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人相关部分主张商业计划中关于公司“ 预期扩张和劳动力培训举措 ”的讨论证明拟议事业具有国家重要性。申请人称其在新泽西州和加利福尼亚州开设新门店的意图将同时实现“ 直接创造就业 ”和“ 促进[]全行业转型，该因素此前已根据Matter of Dhanasar被认定为符合国家重要性 ”。申请人继而主张其公司的“ 劳动力培训项目解决了汽车美容行业缺乏结构化教育的问题 ”，从而“ 通过培养熟练劳动力和支持行业整体进步为国民经济增长做出贡献 ”。申请人进一步称其公司的“ 分销[]产品通过促进贸易活动、产生关税和税收收入以及加强有助于国家增长的商业运营，直接支持关键经济部门 ”。

在根据第一项Dhanasar要件确定国家重要性时，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，我们关注“ 该[个人]拟从事的具体事业 ”并“ 考虑其潜在的预期影响 ”，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项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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”或具有“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

与申请人在上诉中的主张相反，无论是商业计划还是记录其余部分均未确立公司“ 向新泽西州 ”和“ 向加利福尼亚州 ”扩张的概括性计划如何证明拟议事业可能具有国家重要性。记录未指明申请人的公司打算在任一州经营新门店的地点。在未确立该点的情况下，记录不能——也没有——确立在上述每个地点雇用约五名人员（职位如上所述）的重要性。因此，记录未显示概括性扩张计划如何证明雇用美国工人的重大潜力。参见同上。进而，在未首先指明公司将在新泽西州和加利福尼亚州扩张至何地点的情况下，记录未确立在此类未指明地区经营汽车美容服务和产品零售公司的经济影响可能为何，以及这些影响是否可能是重大的。参见同上。

其次，记录不支持申请人在上诉中关于其公司将提供的培训服务将在表明国家重要性的水平上“ 培养[]熟练劳动力和支持[]行业整体进步 ”的主张。如上所述，商业计划似乎表明申请人的公司将在佛罗里达州雇用一名“ 培训技师 ”，并在新泽西州和加利福尼亚州的未指明地点分别再雇用一名培训技师。商业计划还表明，每名培训技师将在各自州的公司自有门店提供培训服务，并前往其他未指明的“ 产品承载门店 ”提供培训服务。然而，无论是商业计划还是记录其余部分均未确立培训服务的范围，即任何特定期间的学员人数，也未确立学员将如何使用培训师提供的含糊的“ 宝贵见解 ”、“ 有用技巧 ”和“ 有效策略 ”。在未确立未指明地点将接受培训服务的学员人数、且未确立培训将如何对学员产生除一般有价值和使用外切实影响的情况下，记录未确立此类培训服务如何在汽车美容领域或任何其他领域具有Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性水平的更广泛的、国家甚至全球影响。参见同上。

我们注意到申请人在上诉中提及未指明的“ [美国公民及移民服务局]此前对国家利益豁免的批准[]已将专注于行业标准化、劳动力教育和结构化培训项目的事业认定为具有国家重要性 ”。然而，我们不受SCOPS决定的约束。参见，例如，La. Philharmonic Orchestra v. INS, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001)（per curiam）。同样，我们无需仅因可能错误的先前批准而批准尚未证明资格的申请或申请。

参见Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。由于申请人未详细说明所提及的美国公民及移民服务局批准（无论如何该等批准不约束我们的决定），记录未确立SCOPS在这些决定中对特定事实的分析如何对本案具有指导意义。因此，我们无需——也不能——进一步处理申请人关于此问题的主张。

接下来，我们认可申请人的公司将会分销来自巴西的汽车护理产品。然而，记录并不支持分销[已隐去]产品具有重要性的结论。如上所述，记录中的商业计划还表明，该公司分销来自十多个其他汽车护理产品公司的产品，包括来自美国、中国、德国、意大利、韩国、西班牙和英国的公司。鉴于申请人零售产品范围所代表的国家地理广度，分销国内和国外汽车护理产品的组合似乎是全球汽车美容服务和产品零售公司中相对常见的做法。我们认可申请人在上诉中提及了在分销[已隐去]产品的背景下概括性的“ 国际贸易、供应链扩展和税收产生所带来的经济贡献 ”。然而，申请人并未主张——记录也不支持该结论——其公司分销来自十多个其他汽车护理产品公司（包括许多其他进口品牌）的汽车护理产品，会通过“ 国际贸易、供应链扩展和税收产生 ”产生具有全国重要性的经济效应。因此，尽管分销[已隐去]产品可能使[已隐去]受益，但记录并未确立分销[已隐去]产品，连同分销许多其他公司的产品，如何在汽车美容或任何其他特定领域内可能具有全国甚至全球影响、重大积极经济效应或其他全国重要性的迹象。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

记录表明，拟议事业可能使申请人作为其自己公司的首席执行官、其公司将要雇用的特定工人以及公司的客户、顾客和商业伙伴受益。然而，正如SCOPS所观察到的，记录并未确立拟议事业在汽车美容或任何其他特定领域内可能具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。参见同上。相反，记录表明申请人的公司将提供与已在美国运营的其他汽车美容公司类似的产品和服务，无论是在新泽西州和佛罗里达州、加利福尼亚州的[已隐去]未指明地点，还是其他地方。记录并未确立这些地区如何可能存在提供服务和产品的汽车美容公司不足的情况。相反，商业计划中附带且未经证实地提及2023年该“ 行业 ”中有63,490家“ 企业 ”运营。商业计划未指明这些概括性企业的经营地点；然而，我们注意到所述63,490这一数字似乎反映了已有大量汽车美容服务和产品零售公司提供类似商品和服务。尽管记录表明申请人的公司将雇用美国工人，但未确立这些潜在雇员中许多人将工作的三个地点中的两个，这削弱了对该事业是否可能具有雇用美国工人的重大潜力作出有意义的判定。参见同上。相关地，由于未确立公司将扩展至哪些地点，记录提供的关于拟议事业如何可能具有达到全国重要性水平的重大积极经济效应的信息有限。参见同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

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，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。