MAY132024_06B5203 · 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：30968000 日期：2024年5月13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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。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）的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请的豁免，从而对劳工证的豁免，将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交至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。

I. 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以酌情

对归类为 EB-2 类别的申请人授予职位邀请的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考虑因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可以评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

审理主任注意到记录中的证据支持申请人作为持有高级学位的专业人士符合 EB-2 分类的资格。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任还认定，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地依据优势证据标准拒绝了申请，反而“施加了更严格的标准，并错误地适用了法律，损害了上诉人的利益”。申请人特别指出错误，声称审理主任未“给予适当考虑”其提交至记录中的简历、商业计划、“上诉人在该领域工作的证据”、推荐信以及行业报告和文章。申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据

证明申请人符合 Dhanasar 框架下的所有三项要件，并应获得对职位邀请从而对劳工证的国家利益酌情豁免。

申请人将其事业描述为一名“ 企业家 ”，计划开发和扩展 I I 具体而言，如其陈述和商业计划所述，I I I I 将提供“ 全方位建筑管理咨询和房屋装修项目 ”。作为创始人兼首席执行官，申请人意图承担主要责任，“ 负责协调运营、商业和财务战略 ”，“ 制定公司战略和目标 ”，“ 确保组织遵守法规、法律、程序、政策 ”，并“ 监控公司收入和利润以及审查其财务和非财务报告，以制定解决方案和改进措施 ”。

实质上，申请人拟从事的事业是拥有和经营一家企业。为支持该主张，申请人提交了其商业计划和“ 最终声明 ”、简历、教育文件、行业报告和文章、公司文件以及推荐信。1 审理主任发出了补件通知（RFE），为申请人提供机会提交额外证据，以根据 Dhanasar 分析框架确立对职位邀请要求从而对劳工证豁免的资格。在回应审理主任的 RFE 时，申请人提交了基本相同的文件以及新的行业报告和文章、新的推荐信、意向书和投资者信函。申请人在回应 RFE 时表示，其拟从事的事业属于“ 建筑领域 ”，在美国提供“ 建筑管理服务 ”。虽然位于马里兰州 HubZone 附近，申请人意图使其将拥有和经营的事业在全国范围内运营。申请人还表示，该事业将因其在住房行业的运营、招聘、薪资支出和“ 技术使用 ”所产生的“ 涟漪效应 ”而具有国家影响。申请人还主张，像他们这样的移民拥有的企业因其在“ 美国经济复苏 ”中的作用和对“ 国家持续经济增长 ”的贡献而上升到国家重要性水平。

为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。第一项要件侧重于个人拟从事的具体事业。如上所述，该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的事业具有实质价值。

审理主任认定，案卷记录未能证明申请人拟议事业的全国重要性。在判定全国重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至也不在于其过去的成功。重点在于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 案中我们说过，“ 我们寻找的是更广泛的影响 ”。更广泛的影响不一定按地理范围来评估；某一领域内显示出全国乃至国际范围更广泛影响的影响，可以上升到全国重要性的水平。而重大

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审阅并考虑了每一份文件。

积极的经济影响，例如在尤其经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力，也可以帮助拟议事业上升到全国重要性的水平。

申请人在下级程序及上诉中的主张强调，正是其对拟议事业的执行使其上升到全国重要性的水平，依据是其近二十年在多家企业以多种涉及管理和运营方面的职位工作的经验。但申请人的论点凸显出对 Dhanasar 框架第一项要件的根本误解。Dhanasar 框架的第一项要件着眼于拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar 框架并不关心拟议事业成功的可能性。申请人关于其过去在拟议事业中成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明符合 Dhanasar 框架第二项要件下的资格。

申请人的推荐信、意向书和投资函并未反映申请人的拟议事业如何涉及全国重要性，因为这些信件着眼于申请人的工作、技能和知识。在根据 Dhanasar 第一项要件评估拟议事业的全国重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明其在工作方面具备一定水平的能力，并不影响拟议事业基于其全国重要性所具有的潜在预期影响。

申请人还提交了涉及多个离散商业相关科目的各种教育文件和证书。但这些并未阐明申请人事业的全国重要性。申请人获得的证书与其个人相关，与其自身核心技能的个人发展相关。正如我们先前所述，申请人拟议事业的全国重要性独立于且区别于申请人的技能。2

申请人还提交了来自各种来源的若干报告和文章，涉及建筑服务行业的重要性、对整体经济的影响、移民投资者的重要性以及技术在商业中的使用。该证据支持了申请人拟议事业领域的整体价值。因此，正如我们先前所述，审理主任正确认定申请人的拟议事业具有重大价值。但同样的证据并未充分说明申请人的具体拟议事业如何证明其在特定领域具有全国乃至全球影响、将广泛涉及该领域上升到全国重要性水平的事项，或带来积极的经济效应。

案卷记录也未以优势证据通过实质、相关或具有证明力的证据充分反映，申请人拥有和经营一家提供施工管理服务的“ 建筑事务所 ”如何涉及超出已聘请申请人提供服务的个人和实体直接圈子、或超出该实体为再开发或出租而购买的房产所产生的具体商业项目之外的更广泛考量。证据未充分说明申请人所称的“ 财富创造 ”、“ 投资 ”、“ 创造就业 ”和“ 税收贡献 ”形式的好处将如何扩展

2 申请人的教育、技能和知识是 Dhanasar 第二项要件下评估的相关要点。

超出聘请其服务的个人圈子，或影响上升到全国重要性水平的事项。

例如，尽管申请人预计将大举招聘，在五年内使其员工人数呈指数级增长，并大幅增加其薪资支出，但案卷记录并不清楚这种为拟议事业本身创造的就业如何会产生与全国重要性相称的重大预期积极经济效应。申请人称其事业“具有雇用美国工人的显著潜力”。具体而言，商业计划预计该事业在运营五年内将雇用43名员工，基于薪资产生超过208,000美元的税收收入，同期基于销售税收入产生超过3,200,000美元。但这些愿景并未证明该事业的全国重要性，因为无论是否实现，它们都不会超出该事业本身，产生全国重要性水平的影响。案卷记录也未包含充分具有证明力、实质性或相关的证据，表明该事业的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到全国重要性水平。

而且案卷记录中并不明显的是，申请人对其公司的开发运营将如何在美国经济复苏中发挥关键作用，并直接促进美国持续的经济增长，因为申请人是“移民企业家”。案卷记录并未表明，由非公民拥有申请人拟议事业会将其运营和经济活动提升到与全国重要性相称的水平。申请人引用了有关移民企业家作为一个群体如何为美国经济和经济增长做出贡献的数据。但正如我们上文所述，Dhanasar 框架的第一项要件着眼于拟议事业。我们不相信仅仅因为所有者是非公民，一项事业就会涉及全国、全球或广泛层面的潜在预期影响或积极经济效应。

此外，申请人称其将在马里兰州运营拟议事业。案卷记录未标明申请人拟议事业的具体街道地址。但 I-140 表显示，申请人打算在其列为居住地址的同一地址经营业务。程序案卷未充分说明其位于住宅地址的主要营业地点将如何容纳其预期的员工人数增长。而且从案卷记录中的证据来看，并不清楚申请人的住所是否位于高失业率地区。我们注意到申请人表示有意将其公司设在邻近小企业管理局（SBA）HUBZone 的地方。但这也并未提升其事业的全国重要性。HUBZone 计划的目标是在未充分利用的商业区促进商业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予获得 HUBZone 认证的公司。加入 HUBZone 计划使企业有资格竞争“预留”类别中的某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与 HUBZone 计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于像申请人拟议的营养服务公司这样的企业是否存在任何“预留”类别的联邦计划尚不可知且案卷记录未予说明，但案卷记录非常清楚，申请人拟议事业将由申请人全资拥有和控制，而申请人不是美国公民、

社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。而且，如果申请人主张其所在地或打算设址（而非参与）HUBZone 计划与其事业的全国重要性相关，则案卷记录未充分确立 SBA 在设立 HUBZone 时所考虑的界限，以致我们无法评估 SBA 认定的未充分利用商业区是否类似于经济萧条地区，而在这些地区创造就业可能是与拟议事业全国重要性相关的潜在积极经济效应。因此，申请人拟议事业未来某一时点可能位于 HUBZone 内或邻近 HUBZone 这一事实，与申请人事业是否上升到全国重要性水平完全无关。

申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，我们认定其未证明其有资格或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。且我们无需就申请人是否在自由裁量上根据Dhanasar分析框架其余要件有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免作出裁定。据此，我们保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需就其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；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就上诉中的替代性问题作出裁定）。

III. 结论

申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另参见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（表明举证责任包括举证责任和说明责任）。申请人未以具有说服力的、相关的且具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。