MAY142024_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：30867414 日期：2024年5月14日

对内布拉斯加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者，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）分类所附的工作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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请的豁免，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）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

内布拉斯加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工作邀请（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提交本办公室上诉审理。

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重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域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，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将高级学位定义为任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国

学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位，从而允许被归类为EB-2永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函来证明渐进工作经验，信函须表明其在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或前任雇主的信函包含撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

如果本办公室认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其符合EB-2分类移民资格的资格，本办公室将评估豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情对归类为EB-2类别的申请人批准工作邀请（从而劳工证）的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

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。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景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。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。未来活动的模型或计划、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量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。USCIS可评估如下因素：鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公民获得工作邀请或申请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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

经对记录的重新审查，本办公室将撤回审理主任关于申请人已证明其为符合基于就业第二优先移民分类资格的高级学位专业人士的结论。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录中包含一份学历评估，将申请人的研究生和研究生后教育组合等同于美国法学博士学位。要符合该法第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)的资格，申请人必须拥有等同于美国硕士学位的单一“ 外国同等学位 ”，或拥有等同于美国学士学位的单一“ 外国同等学位 ”加上五年渐进负责的工作经验。因此，该学历评估不足以证明申请人明确符合基于就业第二优先移民分类的资格。

记录中包含申请人由蒙古[已隐去]在四年课程学习后颁发的法学学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）维护的全球教育数据库（EDGE）反映，在蒙古完成四或五年课程学习后获得的学士学位，是等同于美国学士学位的单一来源。

但记录中包含的渐进负责工作经验文件存在不一致之处，令人怀疑申请人是否已在其创业专业领域积累了至少五年学士学位后的渐进负责工作经验。对申请人证据任何方面的怀疑都可能削弱签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

申请人提交了一份未经宣誓的声明，宣称其“ 自2010年9月起一直作为独立企业家经营自己的鞋类业务 ”。他们在未经宣誓的声明中提交了额外文件，形式为一份证明其[已隐去]产品官方经销商的证书，以及一份其与位于中华人民共和国[已隐去]的特许方签署的特许经营合同，授予其“ [申请人]业务中特许方拥有的[已隐去]品牌的复杂独家权利 ”。

他们还提交了一份其经营场所的租赁核实信函，附有一份2021年12月7日签署的商业租赁合同，租期介于2021年12月20日至2022年6月20日之间。但在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了相互矛盾的文件。主要是，申请人提交了另一份租赁核实信函及商业租赁合同。然而，该合同签署于2021年3月12日（早于申请人随初始申请提交的合同），租期始于2021年3月12日，结束于申请人最初提交的租赁合同租期之后。换言之，申请人提交了一份比其最初随

申请提交的合同更早签署且持续时间更长的合同。且两份合同均未包含与随附租赁核实信函所列租赁金额相对应的租金支付义务。

申请人还提交了其他文件，这些文件与其最初提交申请时所提交的未经宣誓声明中的其他陈述相冲突。申请人的未经宣誓声明称，其自雇和经营业务始于2010年9月。但申请人提交了一份由专门检查机构出具的贸易活动评估清单，该清单表明“鞋类贸易”业务于2013年开始运营。消防安全证书、州长办公室地区许可证证书以及与银行的销售点读卡器协议，均未能解决我们上文所指出的缺陷。

而且，申请人既未主张其属于当然符合资格的情形，记录中也不包含足以评估申请人作为特殊能力个人是否符合EB-2分类资格的充分证据。在任何未来程序中，如要求申请人证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人的资格，申请人应准备好处理其EB-2分类的当然资格问题。1

B. 国家利益豁免

审理主任驳回了申请，认定虽然申请人处于有利地位能够推进其具有实质价值的拟议事业，但该拟议事业不具有国家重要性，因此权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。我们同意审理主任关于申请人不符合国家利益豁免资格的总体决定，但我们不同意并将撤销审理主任关于申请人处于有利地位能够推进其拟议事业的具体认定。

1. 实质价值与国家重要性

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证产出责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证产出责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证产出责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使问题得到实质审查裁决。

申请人提交至记录中的证据和论证无助于其履行举证产出责任和说服责任。为支持其根据Dhanasar

1 由于根据Dhanasar分析框架解决与申请人是否符合豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）资格相关的问题对本上诉具有决定性意义，通过发出补充证据请求对申请人EB-2分类的当然资格进行进一步调查和分析将不具有任何法律意义。

分析框架符合资格的主张，申请人提供了其确定性声明、简历、商业计划、伊利诺伊州公司注册文件、投资意向书和协议、银行对账单、教育文件、工作经验文件、关于零售鞋店和移民企业家的行业报告和文章、推荐信、专家意见书、专业证书和会员资格、所称奖项、表彰、培训和参与证书。2

申请人提议开发一家零售鞋店，以其“ 拟议公司 ”名义运营。申请人计划“ 提供适合儿童、医护人员、女性和男性的各种鞋类，以及针对不同工作环境量身定制的独特鞋款 ”。申请人预计将在伊利诺伊州、威斯康星州、加利福尼亚州和佛罗里达州的SBA指定HUBZone开设十家门店。申请人预计其将“ 在五年内实现总收入17,451,000美元，毛利润约为8,621,000美元。公司五年内缴纳的税款总额估计为1,678,530美元。此外，该业务到运营第五年将创造95名全职、21名兼职和11名合同工的就业机会。 ”

为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟议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提议开展的具体事业。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。Dhanasar，第889页。申请人将其事业描述为“ 企业家 ”。我们面前的记录包含将申请人拟议事业定性为“ 企业家 ”的证据，该领域属于我们认定可证明事业具有实质价值的领域范围。因此，记录支持申请人拟议事业具有实质价值。

然而，在根据Dhanasar分析框架第一项要件进行评估时，申请人具有实质价值的拟议事业缺乏所要求的国家重要性。申请人提出其事业将具有国家影响，因为其属于“ 创业驱动型企业，能够促进新市场的开发和 new wealth 的创造 ”。这反过来“ 有助于政府的目标 ”，即供应链发展和安全，还可以“ 帮助增加国民收入和税收 ”。

记录中包含大量文章和行业报告形式的文件，涉及创业和零售业（特别是鞋店）的重要性。但这些更多涉及拟议事业价值的实质性而非其国家重要性。在确定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过去的成功。重点在于“ 外国人提议开展的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

在Dhanasar中，我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。正是在这里，申请人拟议事业的缺陷显露出来。记录未充分描述申请人的零售鞋店将如何广泛涉及供应链安全和发展事项，达到国家重要性的水平。这并不是说申请人鞋类零售服务的更广泛影响是从地理角度评估的。更广泛的影响

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

不一定从地理角度评估；某一领域内显示出更大范围的国家甚至国际影响的影响，可以上升到国家重要性的水平。但按目前构成的记录，未充分描述申请人打算完成的鞋类销售将如何在任何层面上影响供应链，达到与上升到国家重要性水平的事项相称的程度。

申请人提交的信函未反映拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函侧重于申请人过去的工作。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的前瞻性或未来影响。申请人先前在蒙古销售鞋类的类似工作证明，对其拟议事业基于国家重要性的潜在前瞻性影响不具有影响。

申请人还主张，其拟议事业所产生的就业创造和工资税很可能带来积极的经济影响。申请人预计总收入将增加、将大举招聘以增加员工人数，并增加薪资支出。但从记录中并不清楚，这一为拟议事业本身创造的就业将如何产生与国家级重要性相称的、重大的预期积极经济影响。例如，申请人的商业计划预测其将“在五年内产生总计17,451,000美元的收入，毛利润约为8,621,000美元。公司五年内缴纳的税款总额估计为1,678,530美元。此外，该企业将在运营的第五年创造95名全职、21名兼职和11名合同工的就业。”但记录并未以实质性、相关或有证明力的证据支持拟议事业在设立后五年内雇用共127名工人的潜力具有重要性。而且，记录也未充分确立申请人所提及的期望性工资税和所得税数字是否以与国家级重要性事项相称的水平影响政府收入并惠及美国经济。此外，如同其创造就业的期望一样，申请人关于其拟议事业活动产生税收的期望在记录中也没有得到实质性、相关和有证明力的证据的充分支持。例如，意向书和备忘录没有充分描述工资支出金额以及从其怀有的培育未来特许经营的意图中产生的税收。申请人的期望仅仅没有证明该事业的国家级重要性，因为这些期望无论是否实现，都不会超出该事业本身而产生国家级重要性水平的影响。记录中没有包含充分的、有证明力的、实质性的或相关的证据，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将如何上升到国家级重要性的水平。

此外，申请人将其公司设在小企业管理局（SBA）HUBZone的意图不具说服力。HUBZone计划的目标是促进欠发达商业区的商业增长，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。参与该计划有几项必备资格，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。虽然对于是否存在任何联邦计划在“预留”类别中适用于申请人所提议的那种住宅和商业清洁服务，尚不清楚且记录未予说明，

但记录非常清楚，申请人的拟议事业将由申请人完全拥有和控制，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，就申请人主张其将公司设在SBA HUBZone指定的欠发达商业区而言，记录并未充分确立在这些指定的欠发达商业区增加就业将产生与国家级重要性相称的积极经济影响。因此，申请人的拟议事业可能位于HUBZone这一事实，与申请人的事业是否上升到国家级重要性水平完全无关。

申请人的上诉强调了多年来在蒙古成功销售鞋子的经历，并强调正是其对拟议事业的执行将其提升到国家级重要性的水平。但申请人的论点凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。Dhanasar框架的第一项要件关注的是拟议事业，而不是申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关心拟议事业成功的可能性。申请人关于其过去在所提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Dhanasar框架第二项要件下的资格。评估一项事业的国家级重要性的相关调查是，以该事业的更广泛影响或积极经济影响来判断的预期积极影响是否适用于不仅仅狭隘地赋予拟议事业利益。此处的申请人没有证明其零售鞋类销售如何触及国家级重要性的事项。

申请人提交的咨询意见同样未能说明申请人拟议的事业如何涉及国家重要性的关切。撰写人将其分析重点放在申请人的“ 研发工作 ”上。但申请人打算在美国销售鞋类。记录中并未充分描述申请人为销售鞋类而打算从事何种“ 研发 ”。撰写人主要谈及申请人过去销售鞋类和经营企业的表现。撰写人还称，申请人的工作将通过销售“ 环保意识产品 ”来支持国家利益。但从记录中并不足以清楚看出，申请人打算销售的哪些鞋类产品会被标为“ 环保意识产品 ”、它们如何“ 具有环保意识 ”，以及国家重要性事项如何在全国、甚至全球层面产生关联，或销售“ 环保意识产品 ”如何产生其他具有国家重要性的更广泛影响。此外，尽管撰写人提到了一些可归因于申请人拟议事业的经济效应，但其数字与申请人所强调的数字相冲突。例如，申请人预测其事业将“ 在五年内产生总额17,451,000美元的收入 ”，而咨询意见的撰写人则称，申请人的拟议事业“ 预计在运营头五年内获得5.19百万美元的收入 ”。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

2. 处于推进拟议事业的有利地位

而且我们必须撤回审理主任的结论，即记录已确立申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于推进拟议事业的有利地位。在评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的模式或计划；
- 在实现拟议事业方面的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

从记录中的全部证据来看，并不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何表明申请人处于推进其拟议事业的有利地位。如上所述，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。Y-B-，21 I&N Dec. at 1142 n.3。记录中包含申请人法律专业文学学士教育的证据。但从学位证书中看不出一个拥有法律专业文学学士水平教育的申请人如何处于推进销售领域创业事业的有利地位。

此外，记录并未反映申请人先前履行经历信中所述职责的表现是与拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。申请人的商业计划为其拟议事业确定了目标受众，但除了其自身的期望性陈述外，并未证明其所提出的社交媒体和网络营销计划将如何推进其拟议事业。商业计划反而只是着重强调申请人过去所做的工作及其未来继续相同活动的资格。申请人提交的伊利诺伊州商标或服务标志申请以及公司纳税申报表，也没有实质性地反映在实现拟议事业方面的进展。

申请人提交的推荐信并非与申请人在其申请中所提议的事业的利益或支持相关的、具有实质意义或证明力的证据。这些信件大多溢美地谈论申请人的工作伦理、举止，或其在交往中所展现的技能或经验。尽管其中一位自称“ 朋友和小企业主 ”的写信人曾在蒙古度假期间与申请人过去的生意有过购买鞋子的往来，但该信件除表达通常与“ 朋友 ”相关联的支持和鼓励之外，并未表明对申请人所提议事业的进一步兴趣。

申请人还提交了三份来自有意在五或六年内合计投资300,000美元于申请人零售鞋类事业的个人的“ 信件 ”或“ 协议 ”。其中一份“ 协议 ”未签名。申请人的商业计划表明有意向该企业投入710,000美元作为“ 种子资本 ”。申请人提交的证据未充分说明申请人将如何获得、投入或取得其按商业计划所述“ 播种 ”其事业所需的其余资金。然而，仅证明投资意向本身并不足以自动证明申请人在推进其提议事业方面的有利地位。这只是众多需一并评估的因素之一

以确定申请人在推进提议事业方面的有利程度。因此，申请人未能以具有实质意义、相关且具证明力的证据证明其处于推进其提议事业的有利地位。

3. 权衡之下豁免是否有利

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而豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张其提议事业中的国家利益足够紧迫，足以 warrant 一项豁免，且美国将受益于其对该事业领域的贡献。由于申请人未确立其满足Dhanasar框架的第一或第二项要件，其未能表明其符合资格或以其他方式理应获得国家利益豁免，故我们保留此问题不予裁决。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决对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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的必备要件，我们认定其未能确立其符合资格或以其他方式理应作为裁量事项获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。