# MAY162025_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：37290704 日期：2025年5月16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）

申请人是一名销售与营销领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业具有国家重要性，也未能证明总体而言豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌定豁免。本法第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）可作为酌定事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌定性质）。

- 拟议事业既具有实质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；且
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

SCOPS认定，记录已确立申请人事业的实质价值，但未确立其国家重要性。SCOPS判定申请人未能表明其工作将产生超出其潜在客户范围的更广泛影响，也未能证明其事业将具有雇用美国工人的重大潜力或在Dhanasar所设想的其他方面带来实质性经济利益。

申请人表示其拟议事业是经营一家公司，该公司将“ 增强中小型企业的销售和营销策略 ”，从而刺激经济增长。申请人的商业计划书称，该公司将“ 提供高质量服务以最大化其客户的业务和销售业绩，从而促进美国国家经济发展 ”。在上诉中，申请人重申了相同的论点，并主张其公司将为中小型企业提供“ 量身定制的销售和营销咨询服务，旨在改善业务表现、创造就业并刺激经济增长，特别是在经济欠发达地区 ”。

在上诉中，申请人进一步指称审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准……从而对上诉人不利 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的举证标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。见 generally 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。尽管申请人主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但其并未进一步解释或指出审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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的前瞻性影响。同上。

申请人在上诉中的主张主要依赖于向中小型企业提供销售和营销咨询服务的重要性，而非充分详述其具体工作的前瞻性影响。但在Dhanasar中本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出

“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。本办公室还指出，“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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

尽管申请人在记录中的陈述反映了其向客户提供有价值服务的意图，但记录并不支持其关于其工作将对该领域产生超出对其直接客户潜在利益之外的更广泛影响的主张。例如，他主张其拟议事业将“对增强美国商业增长和市场竞争力作出重大贡献，特别是在销售和营销优化这一关键领域”，且其工作将对该领域产生广泛影响；然而，他并未指明他将引入何种（如有）前沿技术和销售营销实践。此外，他未解释其所实施的任何方法和实践，即使被其客户采纳，将如何以与国家重要性相称的程度传播至该领域，或以其他方式导致对该领域的更广泛影响。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。见 e.g., 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

我们也同意，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能以Dhanasar案所设想的方式带来实质性的积极经济影响。见Dhanasar案，第890页。我们审查了申请人的商业计划。该商业计划作出了各种预测，称公司据称将在五年内实现这些目标，例如向美国政府缴纳412,000美元税款，将公司收入从第一年的291,175美元增至第五年的1,513,500美元，并通过雇用23名员工提供总额1.9百万美元的工资总额。然而，该计划未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe案，25 I&N Dec.第376页。仅凭商业计划不足以充分表明申请人的公司将对销售和营销行业或美国经济产生与国家级重要性相称的影响。

此外，记录未表明该企业的所在地及其拟议运营属于经济萧条地区。申请人声称其将在奥兰多一个由小企业管理局（SBA）指定的HUBZone内建立其拟议事业，并扩展至佛罗里达州l I和l !。然而，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式为美国提供实质性积极经济影响。本办公室也不被申请人拟在HUBZone内运营其拟议事业的意图所说服，因为申请人未充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参量。因此，本办公室无法评估这些由SBA认定的未充分利用商业区是否类似于那些创造就业可能成为潜在积极经济影响的经济萧条地区类型。 [2]

[2] HUBZone计划的目标是通过将3%的联邦

由于缺乏关于可直接归因于其未来工作的美国预期经济影响或就业创造的充分证据，记录不能表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人拟议的事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人未能证明拟议的事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否证明Dhanasar其余要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

合同美元授予HUBZone认证公司。该认证使企业有资格竞争“ 预留 ”类别中的某些联邦合同。参与该计划有几项必备资格，但对我们今日分析最具决定性的一项是，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。虽然对于是否存在针对申请人拟议此类事业的“ 预留 ”类别联邦计划尚不可知且记录未载明，但似乎申请人拟议的事业将完全由申请人拥有和控制，而申请人并非美国公民、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。因此，我们质疑申请人是否甚至有资格参与HUBZone计划。