MAY222023_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：25672454 日期：2023年5月22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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。
《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人
还寻求豁免与该EB-2移民类别相关的
工作邀请要求。该法第203(b)(2)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）
在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需工作邀请、
从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人
符合高级学位专业人士的资格，但她未能证明豁免所需工作
邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉
提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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)。我们对本事项中的问题
进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，
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符合
基础EB-2签证类别的资格，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人士。由于该类别要求
个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明
豁免工作邀请要求符合国家利益。该法第203(b)(2)条。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 指出，在EB-2资格
确立后，USCIS可作为酌情事项批准国家利益豁免，如果申请人
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) 该非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3)

总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证
将有利于美国。1

二、分析

申请人寻求在美国管理一家商业咨询公司。2 审理主任认定
申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但不符合
Dhanasar检验标准的三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人提供了一份
书面论证意见，主张审理主任未使用正确的证明标准，且
未能充分考虑所提供的全部证据。经审查，申请人未能证明她
有资格获得对工作邀请要求的酌情国家利益豁免。

Dhanasar检验标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于非公民
拟从事的具体事业及其潜在预期影响。Dhanasar,
26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人证明了拟议事业的
实质价值，但未证明其国家重要性。如果某项事业具有
广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或
促进有价值技术或研究领域进步的显著潜力，则该事业可能具有国家重要性。
参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(1)。

申请人的上诉书面论证意见广泛讨论了审计和会计在国际
商业中的重要性，但确定国家重要性的相关问题并非申请人
将从事的行业或职业，而是具体事业及其可能产生的
经济、文化、科学或其他影响。Id.; Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在本案中，
申请人未能就其事业的性质提供一致的陈述，也未能以充分的相关、
有证明力的证据支持其主张，以表明该事业的影响将达到
国家重要性的水平。3

申请人在其初始证据中提交的职业计划称，她将担任
审计师，“ 帮助美国跨国公司，尤其是那些进入
巴西市场的公司……通过向担任领导职务的高管传授在巴西开展业务的财务复杂性，
以发现问题、提供解决方案并优化业务成果， ”包括

1 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
2 申请人自称审计师，但从记录中看不出她曾经或将会受雇
担任审计师。她在过去医疗行政职位中的财务职责包括管理应付
和应收账款、编制财务报告和报表、结算月度账单，以及计算和转嫁服务
费用。这些与审计师的职责并不相似。见 U.S. Bureau of Lab. Statistics, Accountants and Auditors,
https://www.bls.gov/ooh/business-and-financial/accountants-and-auditors.htm#tab-2（描述审计师的职责，例如
检查组织资金、收入来源和内部财务控制的适当管理，
并确定流程改进以减少浪费、欺诈和其他财务风险）。我们根据
申请人实际拟从事的活动而非所述职位名称来评估资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1),
https://www.uscis.gov/policymanual（“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于
受益人将做什么，而不是具体的职业分类。 ”）。

3 在根据优势证据标准评估申请人的主张时，我们审查每一项证据的
相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的背景下审查，以
确定所给主张是否可能为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 69-80 (Comm'r 1989)。

“巴西和拉丁美洲其他国家的复杂税收制度。”为描述其事业的
影响，她提供了一份会计师典型工作职责清单，并称该事业
将产生税收和就业机会。

初始证据还包括一份来自[已隐去]公司的非约束性雇佣协议，
该公司将在其签证申请获批后以每年42,000美元雇用她担任发展助理。该职位的
职责未予说明，也没有迹象表明[已隐去]公司是一家
寻求在巴西开展业务的跨国公司。审理主任发出了证据请求
（RFE），要求提供除其他事项外的进一步文件，以证明申请人的
事业将具有国家重要性。

在回应RFE时，申请人提供了一封信函，称其事业将是一家咨询
公司，提供“财务和商业战略咨询、中小企业联邦和州认证项目、4 预算和
财务会计战略规划项目，以及月度财务和
会计服务外包规划。”（为便于阅读，大小写已更改）该信函进一步
称，通过雇用工人，拟设立的公司将帮助“美国多个州
服务不足的商业区[]”的经济。RFE回应还包括申请人的
简历、商业计划、支持信、劳工统计局对财务分析师工作职责的
描述，以及关于美国财务规划行业、
移民的经济利益以及商业和金融部门劳动力短缺的各种文章。如
前所述，审理主任认定申请人证明了拟议事业的
实质价值，但未证明其国家重要性。

申请人必须在提交申请时确立所寻求利益的资格。8 C.F.R.
§ 103.2(b)(1)。因此，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，
以试图使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。
Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (BIA 1988)（引用 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49
(Comm'r. 1971)）。申请人的初始证据未提及她公司的存在，
尽管该公司于2014年注册成立，5 也未讨论雇用其他工人或在
经济萧条地区经营。所有这些主张对于申请人声称其事业将具有
国家重要性的经济影响至关重要，因此对申请具有实质性意义。
由于申请人在回应审理主任的RFE时对其拟议事业作出了重大且实质性的变更，
这些新主张不能用于确立其资格，我们拒绝
予以考虑。Id.

此外，即使我们接受申请人在补证通知（RFE）之后对其申请所作的重大变更——我们并不接受——所提供的证据仍不能证明其事业具有国家重要性。如果一项事业在某一特定领域内具有全国性影响，或者具有产生重大经济效果的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；另参见 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(l)。在本案中，正如审理主任所指出的，申请人未能证明其事业的影响将如何延伸至其企业客户之外。

4 所提供的材料未解释在此语境下“SME”的含义，也未说明所指为何种认证。
5 申请人最近一次进入美国是在2014年，持B-2非移民签证。从所提供的证据中无法看出其公司已经营多长时间。

申请人的商业计划书称，公司将在佛罗里达州和佐治亚州由小企业管理局6指定的HUBZone地点设立四个办事处，并提供了潜在办公地点的示例。计划书中附带的HUBZone地图图例显示，部分选定地点即将到期，因为这些地点是因被临时指定为灾区而成为HUBZone的。这并不能证明这些地点属于经济萧条地区。

商业计划书还声称，五年后公司将雇用17名员工（佛罗里达州11名，佐治亚州6名），并带动创造22个间接就业岗位。首先，我们注意到商业计划书称，拟雇用的17名员工中有7名将以半职方式雇用。此外，创造22个间接就业岗位的预测是基于经济政策研究所制定的“ 就业乘数 ”，该乘数称会计、报税、簿记和薪资服务领域的每一个岗位会创造1.33个间接就业岗位。值得注意的是，商业计划书中提到的此类员工仅有两名半职会计。因此，间接就业统计数据在本程序中证据分量有限。参见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. at 79-80（指出我们不仅考虑申请人提交证据的数量，还考虑其质量，包括相关性、证明力和可信度）。

商业计划书中提供的州工资信息称，申请人的员工将大多获得相当于其职业劳动者第25百分位工资的薪酬。首先，应当指出，全州工资统计数据并非针对商业计划书所述HUBZone地点。此外，从所提供的信息中无法看出，在四个地点以低于州中位数的工资雇用17名员工会为这些地点或其人口带来重大经济利益。这也不能证明公司将在其运营的任何地区雇用大量劳动者。

商业计划书称，公司每年将获得434,700美元至1,494,700美元的收入，但未证明这一经济影响在其所在HUBZone地区的背景下具有何种重要性。同样无法看出公司的项目将在佛罗里达州或美国商业咨询市场中占据显著份额。记录不能证明拟议事业的经济影响将达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人称其事业将通过协助国际商业交易7，在“ 具有国家重要性的领域作出重大贡献 ”，并称这将在该领域产生Dhanasar所设想的全国性或全球性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。然而，Dhanasar提供的影响示例是医学进步或改进的制造工艺等，即一项事业的创新影响该领域其余部分。Id. 仅仅在国际商业领域工作并不构成此类创新，也不能证明申请人的事业将在商业或金融领域具有足以构成国家重要性的影响。同样，虽然我们认可申请人提供的关于短缺

6 HUBZone计划向位于“ 历史上未充分利用的商业区 ”的企业提供优惠承包考虑，包括经济萧条地区、合格灾区和近期关闭军事设施的地区。另参见 U.S. Small Bus. Admin., HUBZone program, https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program；13 C.F.R. § 126。
7 记录中未具体指明这些潜在交易中的任何一项。

商业和金融领域熟练专业人员的材料，但记录不能证明申请人的事业本身将如何解决这一短缺或在国家层面上对其产生影响。

此外，记录中缺乏足够的具有证明力和相关性的文件来支持商业计划书所称的活动和预计财务。例如，来自J-C-的、一家空调维修公司的支持信称，该公司聘请申请人担任其财务专家，但没有迹象表明该公司在巴西开展业务，或申请人为其所做的工作涉及审计或申请中通篇所称的那类专业国际商业咨询。还应注意，J-C-的信中将雇用申请人描述为对公司的投资，但商业计划书称公司将仅由申请人及其丈夫出资，无外部投资。当证据存在矛盾时，申请人必须用独立、客观的证据解决这些矛盾，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-592 (BIA 1988)。申请人在此未这样做。在提交之后制作且无相关、具有证明力和可信的证据支持的业务计划书不能证明资格。

申请人的上诉书面论证意见强调其资历和丰富的工作经历。然而，这些因素涉及Dhanasar检验的第二项要件，即申请人推进拟议事业的能力。它们不能证明其事业本身可能在商业咨询或金融领域产生重大经济利益或具有全国性或国际性影响。另参见 6 USCIS Policy Manual, supra at F.5(D)(l)。申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人未证明符合Dhanasar检验第一项要件的资格，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并在此予以保留。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其结论所不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）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其符合所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此申请将继续被拒。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定，申请人未证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。