MAY222024_02B5203 · 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：31134766 日期：2024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或具有特殊能力的人。见《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EB-2移民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)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

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工作邀请、并因此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。

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。

虽然法规和相關条例均未界定“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)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(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) 综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

归类为EB-2类别，前提是申请人证明：(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) 综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

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。该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背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。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，综合权衡适用因素，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，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；以及非公民贡献所涉及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，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。申请人提交了其公司I I1的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育背景和工作经验的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用15名人员，第二年28名，第三年48名，第四年70名，第五年101名，但申请人未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然申请人的计划提供了第一年1,079,347美元、第二年2,014,781美元、第三年3,468,302美元的营收预测，

1 申请人的商业计划书在提及公司名称时交替使用。

第四年5,022,561美元、第五年7,281,994美元，但申请人未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包含关于计算机和信息系统管理人员的职业前景、信息技术服务领域的职业、信息技术行业趋势、市场研究和竞争分析、小企业对地方经济的价值、小企业对美国经济的好处、冠状病毒大流行的经济影响，以及信息技术在商业中的价值的信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：信息技术基础设施的价值、信息技术在商业未来中不断变化的角色、信息技术对商业成功的贡献、物流在商业战略中的关键作用、小企业利用技术创造公平竞争环境的方式、COVID-19大流行期间物流的价值，以及物流在全球经济中发挥关键作用的方式。申请人还提交了关于软件和信息技术行业、促进美国经济增长的因素、政府政策对经济增长的影响、物流对商业增长的好处、物流在现代世界中的价值、美国软件工程师短缺、解决信息技术技能短缺的方案、解决美国软件开发人员短缺的建议，以及美国外国出生的STEM工人的信息。记录中还包含关于以下内容的文章：GPS使运输行业受益的方式、卡车运输行业的价值、卡车运输经济学、美国卡车运输业务的好处、货运对美国经济的影响、大型卡车司机面临的挑战、美国通货膨胀和司机短缺对卡车运输行业的影响，以及GPS创新联盟。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质价值的认定。

此外，申请人提供了J-R-、E-C、I-R-B-、C-A-D-、E-D-S-、G-F-B-和V-S-出具的讨论其信息技术能力和商业经验的支持信。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转向外国国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了一封来自B-W-的“ 专家意见书 ”，B-W-是G-F-U-的计算机科学与网络安全教授，用以支持其请求对工作邀请要求（并因此对劳工证）进行自由裁量的国家利益豁免。B-W-主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其一般职业为信息技术顾问，且其所在行业有助于我国的经济增长和安全。然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。B-W-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人经营一家软件开发与追踪技术咨询公司的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未

证明其事业将对其领域或行业产生超出其所服务客户范围的更广泛影响。审理主任还指出，申请人未表明其拟议工作将提供“ 重大积极经济影响 ”。

在上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将产生重大经济影响并创造大量就业。他们声称其事业将有助于企业成长和扩张，因此将对美国经济产生积极影响。申请人进一步表示，其拟议工作将侧重于在运输和物流行业运营的企业，为其提供旨在改善运营成本的追踪技术解决方案。此外，申请人声称其事业将为美国商业和技术领域提供创新和广泛影响，特别是通过开发和实施新的专业IT解决方案和系统。此外，申请人主张其拟议工作将增加联邦和州政府的税收收入，创造大量间接就业机会，并提供重大经济利益。

申请人还主张其事业将有助于缓解卡车运输行业的司机短缺，但他们未解释该公司提供的服务将如何解决这一短缺。此外，尽管申请人的RFE回复包含讨论美国软件工程师短缺、解决信息技术技能短缺的方案以及解决美国软件开发人员短缺的建议的文章，但我们不采信其拟议事业因信息技术和卡车运输行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张。在此，申请人未确立其拟议事业将影响或显著减少这些所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id.。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了其意图为其公司客户提供有价值的商业咨询和追踪技术服务，但申请人未提供充分的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以影响运输行业、

信息技术咨询领域或更广泛的美国经济，达到与国家重要性相称的水平。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国提供其他重大积极经济影响。具体而言，他们未证明其公司未来的员工规模和商业活动将提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他们未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将创造大量就业并创造大量间接就业机会，但他们未提供充分证据表明其事业通过就业水平、税收收入或商业活动提供重大经济利益。2

III. 结论

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

命令：上诉被驳回。

2 如前所述，申请人未详细说明其商业计划的员工预测，也未提供支持需要额外员工的充分证据。他们也未提供支持其间接就业主张的充分文件。此外，他们未充分解释其商业计划的销售收入预测是如何计算的。