MAY232024_04B5203 · 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：31139293 日期：2024年5月23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）

申请人是一名财务经理，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。参见《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。参见该法第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）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。参见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）的立场，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项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 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。

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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“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)中提出了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情批准对工作邀请、进而对劳工证的豁免，前提是申请人

被归类为EB-2类别，且证明：(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、进而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预期影响。

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量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、进而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，权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、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。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将符合国家利益。

审理主任驳回了申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业，但拟从事的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不会有利于美国。本办公室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，但不同意并将撤回审理主任关于申请人处于有利地位以推进其拟从事事业的具体认定。

A. 拟从事的事业

申请人最初提议继续在其领域内为美国公司担任财务经理，以解决财务专业人员短缺的问题。具体而言，申请人表示其事业是担任财务经理，为四家已向其提供

美国境内其领域就业职位的美国公司之一工作。记录最初包含申请人的“ 自传陈述 ”、美国劳工统计局关于财务经理就业的报告、描述全球财务顾问及会计和金融服务其他职位短缺的文章、工作邀请函、推荐信、教育文件、个人培训结业证书、申请人参与投资者俱乐部的文件及相关文件、申请人撰写的文章副本、美国劳工统计局的工资数据和统计资料，以及其简历副本。1 提交时最初形成的记录表明，申请人的拟从事事业本质上是一次求职。而国家利益豁免的目的并非为申请人的美国求职提供便利。此外，有能力、有意愿、合格且可用的美国工人短缺问题，通过美国劳工部的劳工证程序加以解决。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供额外证据并澄清申请人的拟从事事业，以确定其是否具有实质价值和国家重要性。在回应RFE时，申请人或许已承认其最初的事业无法在Dhanasar框架下支持国家利益豁免，遂提交了教育评估、详细商业计划、专家意见书、_____推荐信、美国政府生成的报告和新闻稿、合格财务和会计职业人员短缺的文件、申请人拟从事事业的商业注册文件及运营和财务文件，以及申请人继续教育的证据2

B. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性，因为申请人未能证明拟从事事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，举证责任完全由申请人承担，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。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。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责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供证据，

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。
2 申请人必须在提交申请时确立其寻求该福利的资格。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出实质性变更，以试图使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。为回应补件通知（RFE）而提交的修订构成实质性不同的 endeavor，会引入模糊性，从而妨碍对拟议 endeavor 的实质性价值或国家重要性的分析。此处的申请人的修订提供了更多细节，包含关于申请人将如何、何时以及在何处从事其拟议 endeavor 的更多信息。因此，申请人的大量修订虽然令人关切，但保留了申请人最初描述的拟议 endeavor 的性质和特征。

等，其遵守适用的法定、法规和政策规定，足以使该问题根据案情实质得到裁决。申请人的证据和论证无助于其承担举证责任和说服责任，因为其并非与Dhanasar框架第一项要件下申请人拟议 endeavor 的国家重要性相关的有说服力的、相关的、实质性的或证明性的证据。

评估一项 endeavor 的国家重要性的相关调查是，以该 endeavor 的更广泛影响或积极经济效果来判断的预期积极影响是否超出仅仅狭窄地赋予拟议 endeavor 利益的范围。此处的申请人未能证明，向其打算招揽的中小型企业赋予利益如何具有超越这些企业本身并触及国家重要性层面的事项的任何影响或利益。申请人引用了白宫情况说明书，鼓励促进和支持中小型企业。虽然申请人的 endeavor 确实打算与中小型企业就财务管理需求进行接触，但记录中并不清楚申请人所设想的服务与申请人所引用的作为支持其工作的政府举措的研究之间有何关联。而且，即使它们确实相关，我们仍会得出结论认为它们并未涉及上升到国家重要性层面的事项，因为任何利益或影响（如果有的话）将主要仅适用于那些直接与申请人合作的小企业。这类似于某人的教学利益通常仅直接惠及被教授的学生而非更广泛的人群。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人和公司的活动，如申请人拟议的财务管理 endeavor，不会上升到国家重要性的层面。记录中不包含任何关于申请人拟议服务的更广泛影响或上升到国家重要性层面的潜在预期经济影响的有意义的分析。推荐信也没有描述他们所获得的利益如何与上升到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相联系。总之，记录支持以下结论：为中小型企业提供财务管理的 endeavor 的潜在影响将仅惠及聘用该服务的个人和实体。

此外，记录未能以实质性、相关和证明性的证据表明拟议 endeavor 的利益如何广泛涉及国家重要性事项。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议 endeavor 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内具有国家甚至全球影响。 ”Id。拟议 endeavor 的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知我们拟议 endeavor 的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议 endeavor 的地理位置和焦点。相关的调查是更广泛的影响是否超出仅仅狭窄地赋予拟议 endeavor 利益的范围。申请人的商业计划书指出，拟议 endeavor 将“ 赋能[中小型企业]通过战略规划和财务管理实现财务效率并推动增长 ”。审理主任在认定申请人拟议 endeavor 具有实质性价值时考虑了这些潜在利益。然而，正如我们先前所述，记录中没有足够的证据支持申请人的 endeavor 的影响将渗透到那些为其服务而与申请人合作的中小型企业和制造公司直接范围之外

。换言之，记录未能充分确立申请人拟议 endeavor 上升到国家重要性层面的更广泛影响。从记录中并不清楚“ 赋能[中小型企业]通过战略规划和财务管理实现财务效率并推动增长 ”如何会涉及国家重要性层面的事项。而且，就申请人主张其拟议 endeavor 的国家重要性在其客户聘用其服务所实现的利益汇总后显而易见而言，目前构成的记录并不能令人信服地反映这种汇总将在何种程度上涉及上升到国家重要性层面的事项。

同样，从记录中的证据来看，不清楚一名财务管理 endeavor 中的单个财务经理的工作，无论该拟议 endeavor 成功与否，是否会对其直接影响范围之外的领域产生重大影响。记录中的证据并未突出表明一名专业人员的工作如何能够产生更广泛的影响，以解决申请人主张其拟议 endeavor 中的职能将解决的从业人员短缺问题。而且，如果事实上这些短缺可以通过增加像申请人这样有能力、愿意、合格且可用的国际工作者来解决，那么通过美国劳工部（DOL）的劳工证程序会更好地解决这些问题。劳工证程序允许美国雇主测试劳动力市场，以记录美国雇主职位缺乏有能力、可用、合格且愿意的美国工作者的情况。

我们还在Dhanasar中指出，“ [一]项具有雇用美国工作者的重大潜力或具有其他重大积极经济效果（例如特别是在经济萧条地区）的 endeavor，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id at 890。申请人将其未实现的质量管理公司的潜在积极效果植根于其创造就业和创收的潜力。申请人预计将大举招聘，在五年内将其员工人数增加八倍并增加其薪资支出，但从记录中并不清楚这种为拟议 endeavor 本身创造的就业如何会产生与国家标准重要性相称的重大预期积极经济效果。具体而言，商业计划书预计该 endeavor 将雇用八名员工，在运营五年内基于薪资产生超过38,740美元的税收收入。因此，即使申请人预计增加总收入、大举招聘增加员工人数并增加薪资支出，如上所述，从记录中并不清楚这种为拟议 endeavor 本身创造的就业如何会产生与国家标准重要性相称的重大预期积极经济效果。申请人的愿望并不能证明该 endeavor 的国家重要性，因为这些愿望无论是否实现，都不会超出 endeavor 本身而对国家重要性层面产生影响。记录中也不包含足够的证明性、实质性或相关证据表明该 endeavor 的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该 endeavor 的运营和收入如何上升到国家重要性层面。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见作为专家证言。参见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信件通常更能说服性地支持企业家的业务、商业计划书、产品或技术的实质。申请人委托了Dr. I I 实践型副教授，金融

商业银行项目系主任兼主任 首先，
I博士提供了他们的意见，“ 就申请人的杰出能力发表评论 ”。
此外，我们注意到，在评估申请人的业务和服务是否达到国家重要性水平时，该信函的内容缺乏相关性。例如，
在论述申请人事业的国家重要性时，I博士讨论了有财务稳健且负责任的商业在经济中运营对美国的一般
益处。该信函列举了企业为维持财务稳健
和负责任的商业实践而会评估的指标。然而，除了关于申请人
事业将在该领域运营的总体性陈述外，I博士并未具体说明申请人拟议事业所提供的
服务将如何以涉及国家重要性事项的方式影响美国公司的财务健康和负责任的
商业实践，或由此产生何种更广泛的影响。相反，该信函绝大多数篇幅讨论的是
申请人行业和职业的重要性以及申请人过往的经验。
但这与申请人拟议事业的国家重要性无关或不相对应。
因此，该信函未对事业的更广泛影响或
可能达到国家重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。

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。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

我们不同意审理主任的意见，并在此撤回审理主任关于记录已
证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进拟议事业的结论。在评估申请人是否处于有利地位以推进
其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；
- 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取得的任何进展；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。

尚不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于多么有利的地位以推进其拟议
事业。目前构成的记录仍不能反映申请人此前
履行经验信函所述职责的行为究竟是与拟议事业类似的努力，
还是如何构成成功记录。尽管申请人提交了一份商业
计划和一份更新的商业计划，描述了未来活动的计划或模式，但记录并未
反映除注册公司外为实现拟议事业取得的任何进展。仅
设立公司并非进展的有力证据。最后，申请人提交的推荐
信在记录中并非关于申请人在其申请中提出的
事业的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。如上所述，申请人的
举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的
说服责任。Matter ofY-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3 (BIA 1998)；另见

Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括
举证义务也包括说服责任）。因此，记录中的证据未
充分说明申请人处于多么有利的地位以推进其申请中的拟议
事业。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件。
由于这些问题单独及共同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Dhanasar剩余第三项要件下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 1976）（
“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的
问题作出认定 ”）；
另见Matter ofL-A-C-1, 26 I&N Dec. 216, 526n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已符合资格的情况下拒绝在上诉中审理
替代性问题）。我们认定申请人未能证明
其有资格或以其他方式应获得对职位邀请要求即劳工证的国家利益豁免。
因此，上诉将被驳回。

命令： 上诉被驳回。