MAY282024_10B5203 · 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

案卷编号：31071064 日期：2024年5月28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）

申请人是一名建筑运营经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。1 现该事项因上诉而提交至本办公室。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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。尽管法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，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）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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；以及

1 高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 另见 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酌情性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人提议在其位于佛罗里达州I I的建筑公司I I担任建筑运营经理。申请人称其公司向单户住宅以及商业空间“ 提供广泛的服务，如建筑设计、拆除、工程、重建、修复、整治、改造、屋顶和结构维修 ”。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其提供了充分证据以证明国家重要性，包括其个人陈述、具有证明力的研究、商业计划以及专家意见书。他主张审理主任就其个人陈述、具有证明力的研究和商业计划“ 提出了相互矛盾的分析和结论 ”，并“ 忽视了客观和佐证证据 ”，例如专家意见书。

Dhanasar 框架的第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该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。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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

申请人在很大程度上依赖其在建筑行业超过10年的经验来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和成功记录是 Dhanasar 第二项条件下的考量因素，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家重要性。

此外，申请人强调其商业计划涉及利用佛罗里达州“ 建筑行业 ”的区域投入产出模型系统（RIMS II）乘数来间接创造就业。根据 RIMS II 乘数，申请人主张其拟议事业将“ 在2027/2028年产生相当于15个就业岗位的直接就业效应，因为同年其内部员工总数将达到八人 ”，并且“ 在2027/2028年产生相当于979,870.10美元的家庭收入直接效应，因为同年其工资总额将达到546,772美元 ”。然而，申请人未详细说明 RIMS II 计算预计其公司将创造的15个间接就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的细分以及这些岗位将在何处创造。在没有关于将创造的岗位类型和岗位所在地的更详细、可信证据的情况下，记录未能证明雇用商业计划中所列职位将显示出第一项 Dhanasar 条件所设想的、尤其是在经济萧条地区的、那种实质性的

积极经济影响。见 id. at 889-90。

此外，我们审查了所提交商业计划中的人员配置和收入预测，其表明该公司将在五年内直接雇用8名员工，并在该期间累计支付超过546千美元的工资，创造超过11百万美元的收入。然而重要的是，这些就业和收入预测没有显示其依据的细节支持，也没有证明其具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持该行业直接创造8个额外就业岗位或公司预期产生的收入会具有与Dhanasar框架第一分支的国家重要性要素相称的重大经济利益。

申请人还主张，商业计划包含研究和数据分析，表明对拟议事业目标区域——佛罗里达州——的经济状况有清晰理解。因此，申请人主张其已证明其拟议事业的积极经济利益。然而，所提交的证据并未反映整个佛罗里达州是一个经济萧条地区，申请人也未指明并支持佛罗里达州内任何将因其拟议事业而受到积极影响的特定经济萧条地区。此外，申请人的商业计划未能充分证明其拟议事业对整个领域的潜在前景经济影响，除了描述为聘请申请人提供建筑项目开发服务的个人客户或企业实现建筑目标的潜力之外。

申请人进一步主张，其拟议事业将有利于美国经济，有助于解决美国住房短缺，提升住宅市场价值，影响科学、技术、工程和数学（STEM）领域，并缓解美国劳动力市场短缺和经济产出损失。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以达到国家重要性水平的规模运作。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其特定事业的潜在经济活动将如何在其公司运营所在地区或美国其他地区产生实质性积极经济影响。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业将充分超越其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、建筑项目管理、美国经济或美国社会福利。

此外，申请人主张其提交了有证明力的研究，确认“ 其拟议事业与国家倡议相一致，因为建筑业是一个投资导向型行业，政府对发展与健康、交通和教育部门相关的基础设施表现出高度兴趣。 ”然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”及该事业的

“潜在预期影响。”Id. at 889。在Dhanasar案中，我们赋予“来自学术界、政府和工业界担任高级职位的人士的、描述高超音速推进研究与美国战略利益相关之重要性的有证明力的专家信函”以及“详细描述美国政府对该特定研究之利益的专家信函”以重大权重。Id. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如详细说明其具体事业将如何影响作为国家倡议主题之事项的专家意见证据或来自政府实体的信函。所提交的文章和报告均未具体提及申请人的事业，也未讨论政府对推广使用其公司的利益。因此，我们认定申请人未能证明其具体事业对作为国家倡议主题之事项的潜在预期影响。

最后，我们确认申请人提供了一封来自 土木工程荣休教授的专业意见信。在论述国家重要性时，该作者侧重于住房、项目管理和建筑专业人员的短缺、建筑项目管理的重要性以及国家倡议。然而，该作者未论述申请人的商业计划、其中描述的具体拟议事业、其预期重大经济影响，或申请人拟从事的建筑项目管理业务的任何更广泛影响。

由于申请人未依据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需论述其在其余要件下的资格，并在此予以保留。3 举证责任在于申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求之福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能如此，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

3 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需要的问题作出认定”）；另见 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，拒绝在上诉中论述替代性问题）。