MAY312024_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：30627427 日期：2024年5月31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）

申请人寻求以特殊能力个人的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，认定申请人未能证明其符合EB-2分类的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据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。

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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高等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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求（即劳工证）的“国家利益”自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任认定，申请人未能证明其符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，因为其提供的工作经验证明信未列明其所履行的职责，因此无法确定其研究生毕业后的工作经验是否足以符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定。由于本办公室基于下文所述的决定性问题的驳回本上诉，本办公室保留对审理主任关于申请人EB-2分类资格结论的审查，以及对申请人就此提出的上诉理由的审查。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。同上，第889页。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，本办公室将首先根据记录确定申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

2 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裁决中）的行列，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）。

申请人主张，其将在位于佛罗里达州[已隐去]的自己的企业[已隐去]（该公司）中担任项目经理。3 该公司的宗旨是为中小型企业提供资产和物业管理服务。作为其事业的一个例子，申请人提供了一份该公司与另一实体之间的服务合同。该另一实体被描述为一家在佛罗里达州各地管理超过55处物业的成熟公司。对于该实体及其他实体，申请人主张其将开发一种“ 积极的咨询模式，专注于管理客户的资产及所有相关变量，以提高所提供服务的效率 ”。

在其个人陈述的“ 国家重要性 ”部分，申请人解释说，资产管理领域可改善组织的绩效，从而对投资决策产生积极影响，进而促进经济增长。作为其自己公司的项目经理，他打算管理“ 作为任何开发项目一般基础设施一部分的机械和设备等功能性资产 ”，并声称通过这样做，他将降低成本、延长这些设备和资产的“ 使用寿命 ”并提高投资回报。他还主张，其拟议事业与USCIS的STEM政策相一致，因为他将利用其在工程和项目管理方面的专长来成功实现这一拟议事业。申请人的证据证明，其已依据佛罗里达州法律注册成立了该公司。

为强调投资的重要性，申请人援引全国房地产投资管理者协会2022年固定缴款调查结果，该结果发现800亿美元投资于私募房地产，且新投资者占“ 其2021年基金净流入 ”的40%。他主张，其拟议的作为资产和投资经理的事业对于维持房地产投资的盈利能力至关重要，而这对经济的健康很重要。作为其拟议事业可能产生潜在影响的证据，他解释说，其目前工作的一家公司（业务遍及拉丁美洲）在过去六年中增长了60%，到2021年底，房地产项目从16个增加到33个，他“ 监督了这些项目的检查、监测和控制 ”。他总结道，凭借其20多年职业生涯中积累的专业经验、商业诀窍和技术技能，他将成为美国的宝贵资产。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份商业计划书，其中解释说，由于中小型企业面临独特挑战，我们的经济对这些企业的资产和项目管理服务的需求日益增长。他解释说，许多此类公司缺乏内部资源和处理复杂资产和项目管理规划的专业知识，而缺乏这种专业知识，这些公司会面临长期可持续性风险。其计划还主张，这些风险有可能损害整体经济，因为创造就业很重要，且与中小型企业部门的增长相关联。其商业计划书指出，佛罗里达州是其拟议事业的理想地点，因为该州有许多中小型企业，他将主要瞄准房地产、建筑、运输和仓储以及制造业领域的这些企业。其计划进一步主张，其事业的国家重要性与他将提供项目管理服务的企业的成功相关联，以及这些企业成功所带来的税收收入增加和国内就业机会。

3 本办公室注意到，尽管本办公室可能不会讨论申请人提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

将提供项目管理服务，以及这些企业成功所带来的税收收入增加和国内就业机会。

申请人的商业计划书主张，公司将在2028年之前聘用一名销售代表、一名社区经理、12名维护技术员、三名物业经理、一名行政助理、一名会计、九名内部控制分析师和九名运营助理，到公司运营第五年时共计44名直接雇员（以及16名间接聘用人员）。该计划书还指出，到其第五年时，公司将产生2,030,077美元的工资支出、3,517,500美元的总销售额、781,448美元的净利润，并拥有2,422,743美元的净资产。在案卷的其他部分，他解释说，由《联邦项目管理改进法》、管理和预算办公室、《联邦采购条例》、总务管理局-公共建筑服务局以及国防部国防采购系统所推动的国家倡议与他的事业相一致，因为这些倡议承认项目与资产管理在政府中所发挥的国家重要性，从而支持其事业的国家重要性。因此，他主张项目与资产管理领域代表着在多个行业都具有重要性的原则和实践。最后，他主张其事业有助于实现《临时国家安全战略指导》的目标，该指导旨在扩大经济繁荣与机会。

由于该事业的价值可在多个领域得到证明，我们同意审理主任的意见，即该事业具有实质价值。Id. 然而，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张审理主任忽视了包括申请人的商业计划书、个人陈述以及一位教授提供的意见书在内的证据。然而，申请人的指控缺乏事实具体性。See Onyenanu v. Garland, 2024 WL 184254 (U.S. District Court, Tampa, Florida)（认定上诉人对USCIS的指控负有以"事实具体性"予以支持的责任）。在此，审理主任的决定论述了教授意见书的缺陷，并直接引用了申请人文件中的内容。此外，审理主任直接引用了申请人申请信中所载的对其拟议事业的描述。虽然该决定未具体提及申请人的个人陈述和商业计划书，但在上诉中，申请人并未解释审理主任未提及这些文件如何对其造成法律或事实错误而使其受损。个人陈述和商业计划书论述的是申请人的拟议事业及其所谓的国家重要性，而审理主任在其决定中已对此予以论述。此外，确立申请人举证责任的是证据的质量而非数量，且申请人除声称"对所提供的证据的数量和质量进行整体分析后确立[申请人]的国家重要性将合理地得出结论，即根据优势证据标准，她[原文如此]符合[Dhanasar]中所述的条件……"之外，并未充分详细地解释审理主任的决定如何未能考虑所提供证据的质量。因此，申请人关于审理主任未考虑证据的指控缺乏事实具体性。

经重新审查，我们承认申请人的拟议事业具有积极的目标，尽管这些主张凸显了其事业的实质价值，但它们并未证明公司的服务对其将提供服务的各个企业之外具有潜在的预期影响，

他将提供服务。我们进一步指出，他关于美国缺乏像他这样的项目管理专业人士的主张，并不能使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为美国劳工部通过劳工证程序直接处理这些短缺问题。最后，虽然他提交的推荐信显示他拥有一个对他评价很高并坚信他有能力在其拟议事业中取得成功的专业网络，但该证据与我们根据Dhanasar第二项条件的分析相关，在该分析中我们考虑申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，但与其国家重要性无关。

所提供的商业计划书包含一个题为"申请人的国家级影响"的部分，其中概述了他在资产与项目管理方面的专业经验、教育和专长将如何为美国经济带来益处。然而，如上所述，我们指出这些因素与我们根据Dhanasar第二项条件的分析相关，但并不能确立该事业的国家重要性。本部分的其余内容强调了公司的服务（与目标战略一致、高效的资产管理、定期检查和审计以及风险管理与合规），然而这些描述涉及的是该事业的实质价值，而非其国家重要性。他包含一个题为"对美国经济的积极影响"的部分，其中他总结了中小型企业对美国经济的重要性，以及他的事业如何旨在帮助这些企业实现利润最大化、创造就业并增加GDP和税收收入，从而使美国更具全球竞争力和经济稳定性。我们承认申请人的上述主张，并赞赏他致力于运用其创业动力来协助美国的中小型企业。他进一步主张，他将确保遵守监管和行业标准，这将促使企业采用最佳实践并避免法律和安全问题。他还声称渴望分享其专长，这将有助于美国应对其领域的人才短缺问题，并且作为一名移民企业家将有助于为本土出生的美国人创造就业，从而加强美国的社会结构。这些都是值得称赞的目标。然而，申请人未提交支持这些主张和陈述的独立证据，且在没有更多证据的情况下，不足以认定其事业具有国家重要性。See, e.g., Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（指出"书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重"）。在这方面，我们指出，他提供的来自潜在客户的信件缺乏关键细节，使我们无法确定其事业的国家重要性。例如，一封日期为2023年7月、来自_____的信函确认他自2023年7月起一直与其合作，并履行资产与项目经理的职责，并列出了他的职责，然而该信函并未表明或解释其服务如何具有国家重要性。同样，另一封日期为2023年5月、来自I_____I的信函表示其有兴趣与申请人的公司合作。然而，该信函关于其与申请人合作性质的细节含糊，且仅列出了他将为其履行的职责的三个要点。因此，尽管这些信函说明了申请人协助这些客户的能力，但它们并未确立其事业的国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（所持立场为申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张）。

_____专业实践助理教授兼_____商业兼职副教授提供了一封意见书，其中他主张申请人的事业具有国家重要性。然而，该意见不足以满足其举证责任。在开头

在该信函中，该教授称：“ 在审阅了简历、学术资历和推荐信后，我认为证据的权重倾向于批准[申请人]的国家利益豁免，因为他满足了[Dhanasar]案中列明的三叉检验标准…… ”由于该意见仅基于申请人提供的信息，其不包含足以确立申请人举证责任的客观证据。因此，我们同意审理主任的观点，即该意见信 “ 重述了[申]请人在附信和商业计划书中提出的主张，而未提供独立的支持性证据 ”。因此，尽管该教授主张该事业在该领域具有全国性影响，该意见的证明价值有限。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立的原则是，我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但若意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们无需接受该意见或可给予其较低权重）；另参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。此外，撰写人援引社会科学期刊的报告来主张申请人事业的全国重要性，理由这是一项高技能工作，具有缓解全球信息型经济中劳动力短缺的潜力，以及项目管理服务对企业的重要性。然而我们注意到，根据Dhanasar框架，仅仅在重要领域工作不足以确立一项事业的全国重要性。例如，在Dhanasar案中，我们认定一名STEM教师拟议的事业具有实质价值，但记录未能确立其教学活动将对更广泛的教育领域产生影响。同上，第893页。同样，尽管申请人的技能组合对其客户可能具有价值，但证据未能确立其事业将对项目管理领域或更广泛的美国经济产生影响。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

申请人还援引了有关移民创业对经济增长和美国竞争力之重要性、运营管理在企业中之重要性，以及小企业作为美国经济增长驱动力之重要性等主题的行业报告和文章。然而，尽管这些信息为其部分主张提供了背景，它们并未具体讨论申请人拟议的事业，也未解释其事业将如何产生更广泛的影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。在判定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, I&N Dec. 第889页。

关于申请人所称其拟议事业符合USCIS的STEM政策，我们注意到，许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关的方面具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明全国重要性。同上，第890页。在本案中，记录并未表明申请人意图推进STEM技术和研究。尽管申请人可能为其客户提供资产和项目管理服务，但他未能确立该公司将如何以符合全国重要性的方式影响其所在行业的STEM就业水平或更广泛的美国经济，而这正是Dhanasar案的要求。同上，第893页。

正如Dhanasar案所设想的那样，我们审查记录以判定是否有充分证据得出申请人的 “ 事业可能具有全国重要性……因为它在某一特定领域具有全国乃至全球影响，例如某些改进的

制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。在此，申请人未提交证据支持以下主张：作为资产和项目经理，其事业将改变或改进美国境内已存在并使用的类似服务。

我们还在Dhanasar案中解释称，“一项具有雇用美国工人之显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第890页。我们承认，申请人的商业计划书预计在其运营第五年将创造大量就业岗位、收入、缴纳税款以及投资增长，但其商业计划书未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。因此，在没有更多证据的情况下，他未能确立其事业将产生与全国重要性相称水平的重大积极经济效应。

总之，申请人未能确立其拟议事业将充分超越其客户范围，以与全国重要性相称的水平对其领域产生更广泛影响。他也未能表明其拟从事的工作提供有助于进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人未能证明其具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我们的国家提供重大积极经济效应。在没有关于可直接归因于其工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人未能确立其事业对区域或国家经济产生的益处将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。

C. Dhanasar的第二和第三叉

由于申请人未能确立其拟议事业的全国重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三叉下资格的主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 第526页注7。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的全国重要性，因此也未能确立在行使我们的酌处权时，豁免工作邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。