NOV132024_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：34867180 日期：2024年11月13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）

申请人是一名房地产行业的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

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)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位要求进行“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项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
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但未能依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能依据Dhanasar框架证明其资格，并驳回上诉。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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瞻性影响。同上，第889页。
记录显示，申请人打算经营一家房地产咨询公司，[已隐去]提供与房地产行业谈判前、谈判中及谈判后流程相关的全面战略性咨询服务。根据商业计划，该公司将向包括零售企业、医疗机构、住宅房地产、仓库设施、办公空间以及住宿行业内的酒店和租赁公司在内的多种行业的中小型企业营销其服务。该公司的服务将包括战略可行性分析、文件准备与分析、预算规划与管理、收购谈判协助、施工及施工后监督、合同管理以及监管合规与许可。此外，申请人声称其公司可通过教育网络研讨会系列提供涵盖房地产投资、市场趋势、监管合规和风险管理等多种主题的培训。据申请人称，其公司将促成房地产交易中的知情决策和财务审慎，从而增加经济活动、创造就业并强化中小型企业。申请人还声称其公司可增加低收入住房的供应，以应对美国的住房短缺危机。

为支持其事业，申请人提交了一份五年商业计划、一封专家意见书、若干文章、行业报告、与房地产行业相关的政府情况说明书、中小型企业的经济影响以及政府旨在

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

应对美国住房危机的举措。申请人还提供了推荐信，详述其在该领域的丰富经验以及业内其他人对其的赞誉，以及讨论申请人和其拟设公司运营的文章。[2]

在发出证据请求（RFE）给予申请人机会提供与其拟议事业国家重要性相关的额外证据和信息后，审理主任否决了该申请。在其决定中，审理主任认定申请人未能确立其事业的国家重要性，因为记录未显示其前瞻性影响将超出其潜在客户范围，从而在行业或领域产生与国家重要性相称的更广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar案所设想的那样提供实质性的积极经济效应。参见Dhanasar案第890页。并且，尽管审理主任承认记录中申请人关于其公司对经济适用住房危机及其他国家倡议的前瞻性影响的主张，但仍认定申请人未能证明其事业将在与国家重要性相称的层面上对这些倡议产生广泛影响，或以其他方式广泛增进社会福利。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，并主张审理主任未适当考虑记录中确立其事业国家重要性的证据，特别是其商业计划的内容。此外，他声称审理主任施加了高于优势证据标准的更高举证责任，并错误适用了Dhanasar框架。作为例证，他主张审理主任错误地认定证据未能确立拟议事业的前瞻性影响，因为申请人未证实其有能力投资约50,000美元以支持公司运营。具体而言，他声称要求提供财务资源佐证证据是不当的，更适用于投资签证（如EB-5移民签证），且申请人的财务资源与其EB-2 NIW申请无关。然而值得注意的是，虽然本办公室同意申请人关于以与投资签证相同的财务要求来评估EB-2 NIW申请是不适当的这一主张，但申请人未能证明审理主任确实适用了该标准，因为审理主任并未要求申请人确立财务支持的门槛金额，而是指出申请人未提交证据佐证其在记录中关于公司启动投资的陈述。此外，虽然本办公室认定申请人提供初始商业投资的能力主张与评估申请人是否满足第二项要件更为相关，[3] 但申请人未能证明审理主任对其财务支持的分析对其造成了损害。仅仅笼统地主张决定中存在错误是不够的。申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对行政机关决定的实质没有影响时，可以不予考虑。参见例如Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

[3] 参见Dhanasar案第890页（解释在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，“本办公室考虑包括……未来活动的模式或计划等因素”）；另参见6 USCIS政策手册D.1，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5（确认事业财务支持证据与证明个人是否处于有利地位以推进其事业的相关性）。

申请人主张，由于他证明其公司具有雇用美国工人的重大潜力，该公司依据Dhanasar案确立了其国家重要性。首先，申请人此前在回应审理主任的补证通知时已向审理主任提出过相同主张，审理主任在其决定中对此作出了回应，然而申请人并未认可审理主任的结论，而是在上诉时逐字重新提交了相同论点。尽管如此，经审查，我们同意审理主任的分析。虽然Dhanasar使用了雇用美国工人的“ 潜力 ”一词，但它并未规定仅仅具有创造名义数量就业岗位的潜力即为申请人证明拟议事业具有国家重要性所须达到的标准。首先，Dhanasar先例提供了与经济相关的额外背景，即要求该事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力，或[具有]其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”（Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890）（着重号为原文所加）。因此，对雇用美国工人的考量应评估其是否同时具有重大经济影响。据此，我们同意审理主任的分析，不会以申请人所提议的方式解释Dhanasar裁决。

此外，申请人声称记录证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，我们对此亦不能认同。虽然我们认可其商业计划中的就业和收入预测，包括在运营前五年内创造18个就业岗位4并产生500万美元税收收入，但该商业计划对这些预测几乎未提供解释和客观依据。而且，即使该事业的收入和就业创造预测得到了充分佐证，它们也不能证明该事业将以达到国家重要性水平的规模运营，申请人也未充分解释并以书面证据支持其拟议的就业数字和收入将如何以与国家重要性相称的规模影响拟运营地区。上诉时，申请人主张其商业活动将产生税收影响，从而为本地服务作出贡献并履行纳税义务。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业直接产生的经济活动将如何达到国家重要性水平。

申请人还声称审理主任主张“ 国家重要性只能通过提交证据来证明 ”，即在经济萧条地区雇用美国工人的重大潜力，我们对此亦不能认同，因为记录不支持这一说法。审理主任评估了申请人的主张并认定，证据未显示该事业将产生Dhanasar案所述重大经济影响，结论是：虽然申请人无须证明经济影响具有全国规模，但仍须证明该事业将产生重大经济影响。如上所述，我们同意

4 我们还注意到申请人对审理主任关于公司雇用7名工人或可能雇用33名工人的陈述所表达的关切，因为申请人声称记录中的证据不包含反映7次或33次雇用的数字。然而，我们注意到，根据其预测的就业情况，记录中包含一封记录公司区域投入产出模型系统的信函，其中商业计划的撰写人声称公司将在运营第一年创造7个就业岗位，在第五年创造33个就业岗位。据此，申请人关于审理主任对记录审查是否彻底的断言不能令我们信服。相反，审理主任似乎是在考量更大范围的就业预测后得出结论，认为申请人未能证明该公司将产生重大经济影响。

同意审理主任的意见，即记录中的证据不能证明申请人的公司将产生重大经济影响。

转而对记录进行重新审查（de novo），我们同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“[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全国甚至全球影响。”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，例如尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890

上诉时，申请人继续依赖整体房地产行业以及中小型公司的经济重要性，但未能证明其具体事业的更广泛影响。而且，尽管申请人在记录中的陈述反映其意图为客户提供有价值的服务，但记录不支持其关于其工作将对该领域产生更广泛影响的断言，超出对其直接客户的潜在利益。例如，虽然申请人声称其公司将专注于扩大可负担住房的供应，但记录中的商业计划不支持这一断言，也未证明申请人打算如何做到这一点，因为该业务似乎主要是作为咨询机构，指导中小型企业完成房地产交易。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。据此，申请人关于其公司将影响旨在解决美国可负担住房短缺问题的联邦倡议的断言不能令我们信服。此外，虽然其事业与联邦倡议的一致性可能说明该事业具有实质价值，但它不能证明该具体事业的潜在预期影响，因为记录未证明申请人的事业将对该倡议产生有意义的影　　响。

此外，申请人主张其事业将对该领域产生更广泛影响，因为他将提供培训并发表关于房地产行业的研究。针对审理主任关于申请人未就拟议培训提供充分细节的结论，申请人声称其商业计划中已提供了充分信息。然而，他并未指出提交给审理主任的证据，而是提交了一份在拒批后准备的商业计划新附录，其中提供了有关其拟议研究以及他打算提供的培训项目内容的细节。然而，该证据不能满足申请人的举证责任。首先，由于申请人已被通知并获得合理

机会在审理主任面前提供该证据和信息，我们不会在上诉时首次考虑该证据。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为“ 申请人已被通知所需证据并获得合理机会在拒批前为其记录提供该证据 ”）。此外，虽然我们认可申请人关于其可向该领域其他人提供此培训的主张，但他未解释任何预期培训将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。在Dhanasar案中，我们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。Dhanasar at 893。在此同样，我们同意审理主任的意见，即记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

此外，尽管他的商业计划讨论了将提供培训作为一种营销工具，但申请人并未说明他计划在培训或研究上投入多少时间，相对于提供商业计划中详述的服务而言。在上诉中，申请人声称他提交的过去发表的文章“ 明确无误地证明 ”了他的专业知识以及开展新研究的承诺。然而，如前所述，申请人未向审理主任解释他打算今后开展的研究，或解释他将如何向该领域传播这项研究。此外，尽管申请人援引了一个非先例案件，涉及一位助理教授和研究人员打算在其领域继续发表和研究，但我们认为申请人的案件与所引案件不够相似，因为该申请人明确将其继续研究和发表的意图确定为其事业。而且，申请人所援引的非先例决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能因诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。在此，申请人未能证明本申请的事实与该项非先例决定中的事实相类似。

此外，尽管记录中的证言证据，如推荐信，证明申请人在房地产行业拥有成功的职业生涯，但这些信件并未分析申请人具体拟议的事业或提供其影响力的证据，仅评论了他的专业知识。申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议的事业转移到外籍人士身上 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的全国重要性。我们认定他未能证明。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未能证明其有资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们

拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对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触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。