NOV172023_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：28536818 日期：2023年11月17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）

申请人是一家质量管理领域实体的首席执行官，1 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，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位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）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。见Paursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

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职位邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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 underlying 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。由于该分类要求该

1 在上诉中，申请人主张审理主任将其角色定性为“ CEO/企业家 ”有误。但申请人在上诉中将其事业表述为希望“ 拥有[自己的]公司 ”以提供其所提供的服务。企业家的定义是“ 组织、管理并承担企业或事业风险的人 ”。见Merriam-Webster.com词典中企业家的定义，https://www.merriam-webster.com/dictionary/entrepreneur。因此，申请人似乎是一名企业家，因为其将通过其“ 自己的公司 ”的名义和渠道提供服务。

个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管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)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，users可自由裁量决定，如果申请人证明(1)该非公民的拟议事业兼具实质价值和国家重要性，(2)该非公民处于有利地位以推进拟议事业，以及(3)权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，则可对归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟议事业的进展，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，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。users可评估如下因素：鉴于该非公民的资格或拟议事业的性质，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献中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，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任拒绝了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟议事业，但拟议事业不具有国家重要性，以致权衡之下豁免职位邀请和劳工证要求将有利于美国。本办公室同意审理主任关于申请人不符合国家

利益豁免资格的整体决定，但本办公室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议事业的具体认定。

A. 拟议事业

申请人最初将其事业描述为一家名为'_____的企业，提供“ 质量管理服务（QMS）和咨询服务，服务于全美国的制造公司 ”。具体而言，如其初始商业计划所述，该事业的服务将“ 涉及质量控制、效率、健康与安全管理以及环境法规，以及各种管理系统的维护服务、内部审计、质量体系开发与实施以及法规事务支持 ”。初始商业计划表示，该事业将通过促进制造质量和效率、支持安全和改善的工作环境、支持企业应对疫情相关的安全和运营调整以及促进创造就业，“ 积极影响国家的国家利益 ”。申请人在其个人陈述中主张，其事业将“ 充当中小企业与质量管理系统方法论之间的桥梁 ”。

为回应审理主任的证据要求而提交的申请人初始商业计划更新版，将拟议事业的地点从“ 佛罗里达州任何大都市 ”缩小至佛罗里达州小企业管理局（SBA）指定的“ HUBZones ”，服务于中佛罗里达社区，并抱有州内和全国扩展的愿望。更新后的商业计划还列举了该事业将为其客户设计和实施的质量管理系统示例，如ISO 9001、良好生产规范（GMP）、ISO 4001、ISO 45001，以及基于所列系统和其他系统组合的集成管理系统。该更新还包括关于支持航空航天行业质量管理服务的讨论，表面上是因为申请人已获得一家工具和模具公司的雇佣，该公司为航空航天等行业冲压和运送精密零件。

为回应审理主任的证据要求而提交的申请人初始商业计划更新版，将拟议事业的地点从“ 佛罗里达州任何大都市 ”缩小至佛罗里达州小企业管理局（SBA）指定的“ HUBZones ”，服务于中佛罗里达社区，并抱有州内和全国扩展的愿望。更新后的商业计划还列举了该事业将为其客户设计和实施的质量管理系统示例，如ISO 9001、良好生产规范（GMP）、ISO 4001、ISO 45001，以及基于所列系统和其他系统组合的集成管理系统。该更新还包括关于支持航空航天行业质量管理服务的讨论，表面上是因为申请人已获得一家工具和模具公司的雇佣，该公司为航空航天等行业冲压和运送精密零件。

B. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能证明拟议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。

申请人在上诉中主张“ 可以存在真实的重大怀疑，但申请仍应获批 ”，从而错误地描述了证明标准。2 在Chawathe案中，本办公室的结论是，对于某一主张或论点的真实性，只有“ 一些怀疑 ”、而非“ 重大怀疑 ”，可通过相关、有证明力且可信的证据予以解决，使该主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Chawathe at 376。而且，尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任仅在于申请人

2 申请人还引用了一个已获批准的移民申请的收据编号，该申请受益人为一名身份不明的申请人，其拟议事业据称与本案类似，以支持其关于申请人的拟议事业具有国家重要性的主张。个别已获批准的移民申请，如同我们的非先例决定一样，仅适用于特定案件中的当事人，并不为其他事项确立任何具有约束力的政策、规则或先例。

提供实质性、相关且具有证明力的证据以满足该标准。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义务，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义务和说服责任）。首先，申请人必须履行举证义务。顾名思义，该义务要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使该问题在实体上得到裁决。

申请人最初提交了一份专家意见书、教育文件、行业认证、前雇主的经验证明信、个人陈述、商业计划和注册文件、关于产品安全和车辆安全国家重要性的文件、关于员工健康、敬业度以及COVID-19疫情和员工流动率的经济影响的文章、关于工作场所福祉和个人健康的美国政府研究，以及评估移民对商业社区影响的文章。针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提交了更新的商业计划和个人陈述、关于质量管理体系的文章和报告，以及现任和前任雇主的新的证明信。3

申请人的证据和论证无法帮助其履行举证义务和说服责任，因为就其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性而言，该证据不具有说服力、不相关、不具实质性或不具证明力。申请人称其以“ 杰出的质量控制、工业安全、职业健康与环境系统工程师 ”身份提出申请，其“ 事业是拥有[自己的]公司……在那里[他们]将提供 ”其打算从事的服务。4 实质上，申请人主张其事业是在自己的公司或法人实体名义下为美国的中小企业和制造公司提供其服务。他们将其拟议事业的价值建立在其在该拟议事业领域的长期职业生涯以及履行相关工作职责的成功之上。但申请人的主张凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件侧重于“ 外国人拟从事的具体事业 ”及其潜在的前瞻性影响。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在Dhanasar下确定国家重要性时，关键的是拟议事业是否具有更广泛影响、达到国家重要性水平的潜在前瞻性影响。被审查的不是非公民将填补或履行什么职责或什么职业，而是其结合职业和职责的实际计划。因此，Dhanasar框架的第一项要件不关注拟议事业成功的可能性，也不关注申请人此前在其事业领域的经验年限。

而且，即使我们将申请人事业的性质搁置一旁，我们仍会得出结论，其未能满足Dhanasar框架第一项要件以证明其国家重要性

3 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。
4 申请人提交的大部分文件在证明拟议事业的国家重要性和实质性价值时，侧重于其个人成就和专长。需要注意的是，申请人的成就和专长与Dhanasar的第二项要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Dhanasar at 889。

因为拟议事业的益处并不广泛涉及国家重要性事项。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找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. 拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知我们拟议事业的国家重要性。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事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业益处之外。申请人最初和更新的商业计划将拟议事业的“ 国家影响 ”确定为对制造质量和效率的贡献、对安全工作环境的支持、对与大流行病相关的企业安全和运营调整的支持，以及促进创造就业以提高竞争力和改善工作场所中的个人表现和健康。审理主任在认定申请人的拟议事业具有实质性价值时考虑了这些潜在益处。然而，记录中没有足够的证据支持申请人的事业影响将渗透到那些聘请申请人提供服务的中小型企业和制造公司的直接范围之外。换言之，记录未能充分证明申请人的拟议事业的更广泛影响达到国家重要性水平。例如，申请人引用的研究总结了在公司实施质量管理项目的经济效益（如增加收入和降低成本）。但从记录中不清楚个别公司增加收入和降低成本如何会在国家重要性层面上涉及相关事项。并且，就申请人主张其拟议事业的国家重要性在汇总其客户聘请其服务所实现的益处后显而易见而言，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达到国家重要性水平的问题。这同样适用于申请人的主张，即质量管理原则支持安全工作环境，从而改善工作场所中的个人表现和健康，并减少人身伤害诉讼和赔偿索赔。记录未能有说服力地证明申请人的拟议事业如何会在寻求申请人特定工作场所健康与安全质量管理服务的实体直接群体之外的任何地方支持安全工作环境，以及该服务如何会达到国家重要性水平。

与申请人的主张相反，审理主任并未忽视，并且实际上考虑了申请人拟议事业的科学、技术、工程或数学（STEM）方面，以评估其国家重要性。我们同意审理主任的意见，即申请人拟议事业的STEM方面未达到国家重要性水平。申请人关于其拟议事业的STEM资质应促使加快审理的唯一主张，源于关于吸引STEM专业人员到美国以推进美国全球竞争力的重要性的主张。然而，申请人的事业与招募或吸引STEM专业人员到美国无关。而且，申请人拥有STEM领域学位并不自动使其拟议事业具有实质性价值、国家重要性，或既具有实质性价值又具有国家重要性。记录中不包含有说服力的相关、实质性或证明性证据，证明申请人拟议事业的STEM方面如何涉及达到国家重要性水平的话题。例如，记录中不清楚申请人拥有STEM领域学位如何广泛涉及质量管理领域的国家重要性事项。此外，记录

未能充分描述申请人的ISO认证以及其推广ISO认证以使特定中小企业和制造公司受益（其渴望向这些公司提供服务）的努力如何涉及国家重要性事项。

我们还在Dhanasar案中指出，“ 一项有潜力为美国工人提供大量就业、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。申请人将其尚未实现的质量管理公司的潜在积极影响，建立在他们在高失业地区创造就业和创收的潜力之上。申请人乐观地预期，该事业在成立后五年内将实现总收入1,193,066美元，员工人数达到九人。但记录中没有足够的文件支持申请人的预测。例如，记录不支持申请人所提供的服务将如何产生收入，或可以采取哪些步骤来吸引特定地区的就业。申请人在回应审理主任的RFE时，将其拟议事业的地点缩小到佛罗里达州[已隐去]地区，并主张他们打算在“ HUBZones ”雇用其员工。在上诉时，申请人进一步解释说，创造就业将不是来自他们的“ 业务本身，而主要来自[他们]将通过[其]服务协助的企业。 ”记录中没有足够的证据支持其拟议事业的就业创造前景——无论是直接还是间接——将具有足够的重要性，从而可能涉及国家重要性事项。而且，申请人打算直接创造的就业将位于HUBZone这一事实并不具有说服力。HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的业务增长，目标是将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格竞争“ 预留 ”类别的某些联邦合同。参与该计划有几项必需资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然尚不清楚且记录未说明“ 预留 ”类别中是否存在适用于申请人拟议质量管理事业的联邦计划，但记录非常清楚，申请人拟议的事业将由申请人完全拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，申请人打算在其拟议事业的未来员工在HUBZone雇用这一事实，与申请人的事业是否达到国家重要性水平完全无关。记录没有充分反映在HUBZone创造就业涉及达到国家重要性水平的事项。

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。See 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函并非资格推定性证据。Id。申请人提交的咨询意见也没有说明申请人的拟议事业如何达到国家重要性。首先，撰写人是[已隐去]大学的营销学副教授。记录中不清楚撰写人在营销方面的专业知识如何使其有资格就质量管理领域拟议事业的国家重要性提供意见，而申请人将该领域归类为工程学的STEM领域。这进一步成问题，因为

撰写人表示其背景与“ [申请人]所属的工商管理领域 ”相关。但申请人将自己认定为质量管理工程师，而非工商管理。即使撰写人评估了申请人拟议事业的潜在国家重要性，他们主要将分析集中在申请人过去在先前雇主处履行质量管理职责的表现上。而当咨询意见确实评估该事业的国家利益时，它以模糊或概括性的结论来谈论。例如，撰写人表示，“ 由中小企业支持的增长通过增加联邦和州政府的税收收入，并增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金，为所有美国公民带来红利。 ”但撰写人没有引用或引证记录中任何我们可以评估的证据或文件，以审查申请人特定拟议事业将激发的增长规模，以及它如何涉及税收收入增加或更好的基础设施等达到国家重要性水平的事项。虽然撰写人间接提到申请人拟议事业在就业增长方面的潜力，但他们没有解释或量化就业创造的数量、其如何重要，甚至没有说明就业创造将惠及哪个地点。撰写人模糊地援引该事业通过“ 增加美国公司的商业和贸易机会 ”广泛增强社会福利或文化丰富的潜力。撰写人特别提到汽车和制药行业的规模以支持其主张。然而，从记录中看不出“ 增加美国公司的商业和贸易机会 ”，特别是制药和汽车公司，将如何通过申请人的拟议事业实现。此外，记录中看不出社会福利或文化丰富如何受到申请人拟议事业的影响，即使它强调与制药和汽车公司合作以“ 缓解任何商业或营销挑战 ”。

申请人将美国劳工部、美国卫生与公众服务部、美国国家卫生研究院和美国人事管理办公室列为在工作、健康和福祉交叉领域开展倡议的政府实体。虽然利用质量管理技术的健康与安全管理是申请人拟议事业寻求提供的服务，但记录中不清楚申请人设想的服务与申请人引用的作为支持其工作的政府倡议的研究有何关系。而且，即使它们确实相关，我们仍会得出结论，它们不涉及达到国家重要性水平的事项，因为任何利益或影响（如果有的话）将主要仅适用于直接与申请人合作的公司。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案中，我们讨论了教学如何不会以达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，如申请人拟议的质量管理事业，不会达到国家重要性水平。记录中没有对申请人拟议服务的更广泛影响或潜在预期经济影响达到国家重要性水平的任何有意义的分析。而包含对申请人所提供服务证词的推荐信，没有描述他们所获得的利益如何与达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：为中小型企业和制造公司提供质量管理的拟议事业的潜在影响，将仅惠及参与该服务的个人和实体。

因此，我们得出结论，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的结论，即记录已证明申请人根据Dhanasar框架的第二项要件处于有利地位推进拟议事业。在评估申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 申请人为拟议事业未来活动制定或在其制定中发挥重要作用的模式或计划；
- 实现拟议事业的任何进展；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。

目前尚不清楚，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何种有利地位以推进其拟议事业。按现有记录，仍不能反映申请人此前履行经历证明信中所述职责的行为，究竟是与拟议事业相似的努　　力，还是如何构成成功记录。尽管申请人提交了商业计划及更新的商业计划，描述了未来活动的计划或模式，但除注册公司外，记录未反映为实现拟议事业取得的任何进展。仅设立公司本身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所提议事业的利益或支持的实质性、相关性或证明性证据。如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）关于举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任，也包括说明责任）。因此，记录中的证据不足以充分描述申请人处于何种有利地位以推进其申请中的拟议事业。

III. 结论

由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未表明有资格且在其他方面值得国家利益豁免，我们保留该问题。见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；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）。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的要求，我们认定其未证明有资格或作为裁量事项在其他方面值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。