NOV232022_01B5203 · 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：23376544 日期：2022年11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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但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。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。1

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

1 我们拒绝申请人进行口头辩论的请求。8 C.F.R. § 103.3(b)

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将预期实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外国国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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来，必须表明总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。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并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示他打算继续“ 与一家美国工程公司合作，我将在那里发展涉及美国新业务的战略伙伴关系，以帮助发展公司的工程业务组合。我将就涉及建筑和工程的大型项目提供不可或缺的指导。 ”4

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其拟议事业的进一步信息和证据。例如，申请人被告知可提交“ 一份描述[他]打算如何在美国继续其……工作的计划 ”；“ 详细的商业模式 ”；“ 来自预期/潜在雇主、客户或顾客的通信 ”；以及“ 反映可行财务支持计划的文件 ”。5

作为回应，申请人主张他计划“ 通过我的公司[已隐去]在土木工程领域服务。[已隐去]是一家房地产开发公司，将在德克萨斯州注册为有限责任公司。该公司将提供咨询和翻新服务，同时为其建筑项目积累现金储备。 ”他进一步表示：“ 该公司随后将开始翻新 distressed homes 以供转售，并在[已隐去]地区及其周边采购房产，以建造采用环保材料、提供现代新颖设计的可负担单户住宅和联排别墅单元。 ”申请人还表示，他打算“ 服务公共部门和小企业，并帮助它们在美国各地扩展业务。我将……作为成本供应商和承包商帮助公司，提供具有成本效益的产品，从而可显著降低基础设施投资成本，特别是因为太阳能是政府基础设施计划的重要组成部分。 ”

申请人提交了[已隐去]其拟议房地产开发公司的商业计划，该计划称其业务“ 将利用日益增长的住房需求，为有需要的购房者带来急需的可负担选择。 ”该商业计划包括行业和

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提供了其作为助理项目经理与[已隐去]（2018年5月）、作为项目经理与[已隐去]（2018年6月）以及作为施工经理与[已隐去]（2018年7月）的服务工作协议。此外，其上诉提交材料包括一份2021年4月与[已隐去]的“ 独立承包商协议 ”。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于这些职位的信息，以说明他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。
5 此类文件有助于识别申请人的拟议事业，因此其在 Dhanasar 框架的第一和第二项要件下均具有相关性。

市场分析、关于其拟设立公司及其服务的信息、财务预测与预估、营销策略、对申请人工作经历的讨论，以及公司人员情况说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计第一年将雇用六名人员，第二年八名，第三至第五年十一名，但他未详细阐述这些预测，也未提供证据支持对这些额外员工的需求。此外，尽管其计划提出第一年销售额预测为838,000美元，第二年1,665,600美元，第三年2,648,720美元，第四年3,238,464美元，第五年3,866,157美元，但他未充分解释这些销售预测是如何计算得出的。

申请人还提交了同事的推荐信，这些同事讨论了其项目管理技能和建筑项目。6 例如，[已隐去]运营总监[已隐去]表示，申请人的“ 土木工程背景以及在管理建筑师和工程团队方面的丰富经验，同时在复杂项目中应对市政和消防部门的要求，对于[已隐去]的扩建以及位于[已隐去]的[已隐去]办公楼的建造至关重要。 ”此外，[已隐去]区域经理[已隐去]断言，申请人“ 在一个大型工地监督并领导现场施工活动，该工地是一个拥有338套公寓、分为5栋不同建筑的多户公寓综合体，位于[已隐去]德克萨斯州。如果没有[申请人]的专业精神或负责任的态度，这个项目不会如此成功。 ”
此外，[已隐去]建筑副总裁[已隐去]指出，申请人“ 担任助理主管和助理项目经理。……在很短的时间内，[申请人]证明自己是一位高层次思考者和该领域的专家……具体而言，[申请人]是一个非常负责任和勤勉的人，这很好地体现在他为[已隐去]担任的两个职位上。 ”同样，[已隐去]项目管理副总裁[已隐去]表示，申请人“ 负责准确估算新的和正在进行的建筑项目。此外，他协助项目经理评估蓝图，以解释和计算所有项目组成部分，比较承包商/供应商的报价和项目规格，以确定实现项目目标的成本。 ”[已隐去]进一步断言，申请人“ 利用其分析技能和现场经验帮助解决问题、达成共同目标，并协作促进公司的成功。 ”

上述来自[已隐去]和[已隐去]的信件讨论了申请人在其领域的技能、知识和先前工作，但这些因素涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。 ” Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

记录包括关于土木工程师职业前景、土木工程岗位预计增长、建筑行业增长趋势、美国受训科学和工程人员预计短缺、美国经济中的外国出生科学家和工程师，以及美国STEM劳动力短缺严重程度的信息。此外，申请人提供了讨论建筑在国家发展中的作用、建筑对州经济的价值、制造业技能差距、针对工程职能的转型努力、

6 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

集成电路行业人才短缺、工程对经济增长的贡献、美国科学和工程劳动力、美国工程人才短缺、美国的外国出生STEM工作者、移民作为解决美国STEM劳动力短缺的方案、移民对企业界和美国经济的积极影响、高技能移民作为经济增长的贡献者、房地产对美国经济的影响，以及房地产投资的好处。他还在上诉时提交了关于《重建更好法案》框架、拜登政府减轻住房成本负担和促进可负担住房的计划、住房市场在美国经济中的作用、住房不安全和可负担住房短缺、德克萨斯州住房可负担性、德克萨斯州可负担租赁住房短缺、美国房价上涨，以及建筑积压和可负担性作为美国住房短缺促成因素的信息。因此，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未表明其事业在其雇主及其客户之外具有“更广泛的影响”，或 otherwise 提供“对国家的重大积极经济影响”。审理主任还指出，申请人未证明其拟议工作将“更广泛地影响区域或国家经济”。

在上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任的RFE存在缺陷，因为它没有要求提供“与Dhanasar框架第一项要件相关的信息”。尽管如此，申请人对RFE的答复包括了关于其拟议事业的详细信息和证据。我们注意到，审理主任可酌情在记录不能确立资格时要求补充证据，但并无义务这样做。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。无论如何，申请人已有机会在上诉中回应审理主任对第一项要件的分析，我们基于de novo标准审查记录。

申请人主张，其“公司[已隐去]将与其他公司签订合同，例如[已隐去]和[已隐去]……以提供多元化的建筑[已隐去]业务，重点关注可负担住房。”他表示，其公司的“商业计划包含详细信息，说明申请人计划如何通过提供可负担住房解决方案来影响[已隐去]地区。”申请人还指出其提供的与拜登政府举措（如《重建更好法案》框架）以及可负担住房投资必要性相关的信息。此外，他援引全国低收入住房联盟的发现，表明极低收入租房者的可负担住房存在系统性短缺。申请人进一步主张，其拟议事业将在“改善美国住房市场和国家经济方面”显著惠及美国建筑行业。“这些影响反过来将导致消费者增加支出和投资于房产和房地产的意愿。”

随上诉，申请人提交了一封来自[已隐去]总裁[已隐去]的支持信，指出美国的可负担住房缺口。7 他主张，“美国政府已将创造更多可负担住房列为值得追求的重要国家目标

7 上诉提交材料包括关于[已隐去]及其住房项目的信息。

值得追求”，并且申请人的拟议事业协助[已隐去]提高其“开展新项目的能力……这些项目将惠及美国住房市场的中低收入群体。”[已隐去]进一步表示：“我们继续希望雇用[申请人]担任[已隐去]的项目经理……我可以保证，仅凭我们的业务，他就有足够的工作来达到其第一年800,000美元总收入和雇用6名员工的目标。”然而，来自[已隐去]的信件不包含足够的信息和解释，记录也未包括充分的佐证证据，以表明申请人的拟议工作在土木工程领域、美国建筑行业或美国住房市场中提供达到国家重要性水平的更广泛影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍人士拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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. 我们还指出，“[一]项事业如果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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司及美国雇主（例如I、II、[已隐去]和[已隐去]）提供有价值的建筑、工程、咨询、改造和项目管理服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超出其公司及美国雇主或其客户群的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响土木工程领域、建筑行业、住房市场或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为德克萨斯州或美国带来实质性经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但并未证明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，且其事业将“通过创造至少六个就业岗位为当地经济做出贡献”，但他未提供充分证据证明其公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或房地产开发为该地区或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性（此为Dhanasar先例决定第一项要件的要求），申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar案所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权范围内应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。