NOV292023_08B5203 · 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：28962719 日期：2023年11月29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）

申请人是一名水产养殖工程师，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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。参见该法第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）可以行使裁量权授予此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

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有资格获得国家利益豁免。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（de novo）。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。

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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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行使裁量权，以“ 国家利益 ”为由豁免职位offer要求。同上。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS 可以作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别。记录支持该认定。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人打算通过在佛罗里达州[已隐去]设立一家咨询公司，继续其作为水产养殖工程师的工作。记录中包含的一份专业计划对其拟议事业描述如下：

我打算在美国市场担任水产养殖工程师，通过我自己的咨询公司为商业水产养殖行业和养殖场提供咨询服务，凭借我20年经验中获得的技术知识和积累的工作经验作出有力贡献。更具体地说，目标是开展鱼类和对虾养殖（育肥）行业以及成熟和孵化行业的生产流程管理活动，以及水产养殖项目（陆基、室内）的编制，采用水循环系统（RAS），并编制关于饵料、肥料和益生菌应用的方案，目的是优化美国行业中鱼类和对虾（动物蛋白）的生产。我打算提供咨询服务……向路易斯安那州、密西西比州、阿肯色州、明尼苏达州、阿拉巴马州、康涅狄格州和弗吉尼亚州的公司提供，这些州是美国鱼类和海产品水产养殖公司数量最多的州……此外，我打算在经济欠发达地区开展工作，目的是促进这些地区的就业创造和吸引投资。

审理主任部分认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架的第一项要件确立其资格。[3]

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。事业的价值可以在商业、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

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 USCIS 认识到科学、技术、工程和数学（统称 STEM）领域进步的重要性。一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。本办公室在评估申请人拟议事业的国家重要性时考虑了该因素。

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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人主张审理主任“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求，违反了先例”。然而，申请人未指出任何被施加的不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。[4] 申请人还暗示（未作进一步解释）审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准。[5] 申请人主张，现有记录证据依据 Dhanasar 框架确立了其资格，包括其拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“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。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。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。同上，第893页。在此，本办公室认定，记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其雇员和客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响水产养殖行业。

申请人的上诉书面论证意见讨论了水产养殖行业及其在美国的增长潜力。随书面论证意见附有以下文件（其中若干份此前已存在于记录中）：一篇讨论养殖鱼类的文章和美国国家海洋和大气管理局（NOAA）关于渔业的年度报告；Oceana.org 关于进口养殖虾的一篇文章；一份描述白宫关于饥饿、营养和健康倡议的情况说明书；以及讨论水产养殖重要性和申请人资格的专家意见函。一份题为“影响分析”的文件引用若干来源，解释渔业和水产养殖在全球海产品需求中的作用以及水产养殖在美国市场（国内和出口）的增长潜力。该文件还描述了申请人打算为其公司雇用员工的职位。虽然这些证据提供了对水产养殖行业的见解，但未说明申请人在该行业内提供咨询服务的特定事业如何具有国家重要性，也未证明其咨询公司将在国家层面影响美国。

4 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
5 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能 than 不”为事件发生概率大于50%）。

此外，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能够为国家带来其他实质性的积极经济影响。具体而言，他未能表明其商业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。无论是专业计划还是影响分析，均未阐明预期创造的15个内部岗位将如何在佛罗里达州或他打算提供咨询服务的其他州产生实质性的积极经济影响。财务预测预计，在公司运营的第五年，总收入为1,093,323美元，薪资成本为889,827美元。然而，这些预测以及商业计划中的其他预测，均未附有对计算所用数据来源的说明；商业计划的预测缺乏具有证明力的证据支持，以证明所预测增长估计的可信度。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376。由于缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能显示申请人在水产养殖咨询领域的追求将为美国区域或国家经济带来的利益能够达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供证据表明他将在该地区雇用大量工人，或表明其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。无论是商业计划还是记录中的其余证据，均未证明申请人通过在小企业运营中提供水产养殖咨询服务的事业能够达到国家重要性的水平。申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

申请人未提供充分文件证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能够为美国带来其他实质性的积极经济影响。Id. at 890。他未提供数据或研究证明其拟议事业所在地处于经济萧条地区，或证明其业务将如何影响该地区。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比实例，以证明其提案可能具有的更广泛影响。其中一封专家意见书提到美国“ 缺乏专业水产养殖专家6 ”，并强调申请人有意“ 通过专业技术培训希望在这一[水产养殖工程]有前景领域工作的新美国专业人士 ”。如上所述，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。Id. at 893。同样，此处的记录未能证明申请人作为水产养殖工程顾问的角色将更广泛地影响该行业，而非仅限于其员工和其公司的客户。我们认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

记录未能证明拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对

6 我们注意到，关于因人才短缺而应豁免劳工证要求的建议不具有说服力，因为劳工证程序的目的是识别不存在合格、愿意且可用的美国工人的岗位。

申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。