NOV302023_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：28949376 日期：2023年11月30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）

申请人是一名商业顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明：拟议事业的全国重要性，或豁免劳工证要求将符合美国的利益。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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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批准国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 拟议事业兼具实质价值和全国重要性；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人的证据证明其符合基础EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人拟经营自己的企业，~---------~，该企业提供“ 战略和管理咨询服务，包括就收购提供建议、制定重组实体销售队伍的计划、创建新的商业战略，以及提供业务扩展和覆盖范围的战略。 ”2 申请人表示，[已隐去]“ 专注于四个关键领域——财务、商业、营销和采购咨询 ”，其“ 主要目标……是通过更好的财务业绩帮助客户精简内部流程，实现可持续增长。 ”此外，申请人“ 将就复杂的跨境商业和投资结构的效率提供意见，对每位客户的财务状况进行评估，并为主要来自拉丁美洲的客户提供在美国投资的定制战略。 ”在此过程中，其服务还包括采购和设计国际商业结构计划。他计划以佛罗里达州的中小型企业为目标。

第一项要件，即实质价值和全国重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

为支持其拟议事业的全国重要性，申请人提供了行业文章和报告、三封咨询意见书、一份商业计划书和推荐信等证据。他解释说，其公司将通过创造就业和税收为国民经济做出贡献。具体而言，其公司将“ 从第1年的2名员工增加到第5年的6名员工 ”，“ 工资支出从第1年的120,000美元增加到第5年的436,006美元 ”，到2025年缴纳税款总计376,710美元。他解释说，他“ 在众多美国公司的设立中发挥不可或缺的作用，这些公司经营于广泛的行业，包括建筑、定制家具、食品和食品加工、货运和物流。 ”申请人描述了其拟议事业的影响，称：

2 申请人在其I-140表格上表示其拟议职位名称为“ 商业顾问 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人自称“ 商业管理专家 ”，而三封咨询意见书之一称申请人为“ 总经理和运营经理 ”。申请人在任何未来提交的文件中应注意这一不一致之处。

这些公司将极大地促进增加就业机会、提振美国经济和竞争力以及增加税收。通过我的指导，这些投资者能够最大限度地降低运营成本、遵守美国市场法规、提高其内部运营的盈利能力、在其专业领域找到利基市场、建立稳固的商业关系，从而使其美国企业更具吸引力。这项工作至关重要，因为许多投资者希望在美国境外扩展和多元化其业务，但不熟悉美国商业环境……。

根据商业计划书中列出的第一年至第五年增长预测，本办公室认定拟议事业似乎未以升至全国重要性水平的规模运营。具体而言，本办公室认定所提供的证据不足以证明申请人的拟议事业服务具有显著潜力雇用美国工人、在涉及的各公司之外产生广泛影响，或提供实质性的积极经济效应。此外，记录未证明拟议事业活动与创造就业、税收或经济增长之间存在足够直接的联系。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但本办公室认定记录未显示申请人事业为美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。参见 id. at 890。

尽管拟议事业可能使聘请申请人提供服务的客户公司受益，但记录未充分显示此类利益将升至全国重要性水平。即使证据证明申请人的服务直接使一家公司得以改善业绩、维持增长和更高效地运营，他也未解释这些利益如何超越涉及的个别当事方。此外，申请人未证明其服务直接影响美国公司或扩展进入美国市场的外国企业的地位，也未证明个别公司的地位如何具有全国重要性。

申请人支持拟议事业全国重要性的大部分证据，包括文章和报告，以及关于外国直接投资（FDI）、贸易和小企业的统计数据，均涉及这些行业及其中的职业如何重要。正如审理主任所指出的，在确定全国重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”。参见 id. at 889。在此，申请人依赖各种行业和职业的重要性来充分证明其拟议事业的全国重要性。虽然本办公室同意商业咨询、小企业、FDI和贸易很重要，但此类证据不一定能证明具体拟议事业的全国重要性。

本办公室进一步确认商业咨询服务对政府和私营部门内许多行业的广泛适用性，以及这些行业的规模、经济价值及其预计增长。尽管申请人可能为个别客户量身定制或定制其服务，但他未证明其拟议事业如何优于、不同于或成本低于美国已有的其他商业咨询服务。对商业咨询服务的一般需求和适用性不一定足以证明全国

拟议事业的重要性，特别是因为劳工认证程序正是为解决美国对工人的需求和工人短缺问题而设计的。

申请人主张，其事业影响的是某一政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题事项。然而，申请人未能提供其拟议事业与任何国家倡议之间足够直接的关联。例如，尽管双边贸易、外国直接投资和小企业具有国家重要性，且可能是政府倡议的主题事项，但申请人并未解释其在这些行业中的具体事业如何成为国家倡议的主题事项。进一步举例而言，申请人并未提出政府倡议为其拟议事业提供资金，也未提出其企业被列入某一特定倡议的公告和计划之中。因此，申请人既未证明拟议事业是国家倡议的主题事项，也未证明其事业的运作规模足以影响某一政府实体已描述为具有国家重要性的事项。

我们审查了三份咨询意见，分别来自~------~一位营销学教授、au IUniversity:! I一位在包括□ University在内的多所大学任职的教授；以及I I一位在l IUniversity任职的会计学教授。在其意见书的“ 国家重要性 ”部分，作者讨论了该职业和行业的重要性，引用了关于小企业和贸易的统计数据，并解释了这些行业如何推动经济增长以及如何成为国家倡议的主题事项。作者还提及申请人的服务对不同公司和行业的广泛适用性、技术移民和企业家的重要性，以及该事业将如何增加收入、税收产出并创造就业机会。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为咨询意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳或给予其较低权重。Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终决定权由我们承担；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id. 在此，这些意见书只是重述了申请人此前已就拟议事业的国家重要性提出的主张，而我们已在上文对此进行了分析。作者未提供额外的分析或佐证细节来支持这些重述的主张。因此，我们认定这些意见书在本案中具有很小的证明价值。

支持信作者未展示对拟议事业的详细了解，也未解释其为何具有国家重要性。尽管多位作者提供了示例并引用了统计结果，以显示申请人的服务在其工作场所中的价值和影响，但所主张的影响似乎局限于聘用申请人的特定项目或公司。即使将申请人为其他公司取得的过往成果外推，以说明申请人可能通过其拟议事业产生的成果，我们仍无法认定该影响将达到国家重要性的水平。虽然使一家公司及其领导者增加利润、发展壮大并雇用更多工人，或将业务扩展到新的地点，对相关各方确实重要，但无论是意见书作者还是一般记录，均不足以支持认定申请人的拟议事业具有国家重要性。最后，记录中几乎没有佐证证据来证实作者归因于申请人的成果和影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未审查所有证据，也未按照适当的证明标准审查证据。申请人特别提到，对商业计划、三份咨询意见书及其个人陈述等证据缺乏分析。然而，当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，尽管该决定未逐一分析每份证据，但其反映了审理主任对证据的有理由考量，例如具体提及商业计划并引用记录中的文件。

申请人承认“记录可能未包含关于……对税收或外国投资影响程度的具體细节”，但主张这“并不削弱拟议事业的潜在国家重要性”。我们认可有助于理解拟议事业潜在益处和意义的一般信息的价值。然而，未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“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”）。申请人上诉所依据的假设似乎是，如果审理主任按照优势证据标准审查记录，他们必然会对证据持申请人所主张的看法，从而同意申请人的结论。然而，正如我们上述分析所示，按照优势证据标准，我们认定申请人未提供足够的证据或论据来推翻审理主任的认定。

III. 结论

证据未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。对Dhanasar所述其余要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。由于所认定的驳回理由对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框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所需结果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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。