OCT092024_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：34277309 日期：2024年10月09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，并请求对此分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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有资格获得所请求的国家利益豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项上诉至本办公室。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 若申请人满足，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

对美国国家经济、文化或教育利益或福祉有实质性益处。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得对工作邀请要求给予“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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为具有特殊能力的人员，但未确立其获得所请求国家利益豁免的资格。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

A. 国家利益豁免

Dhanasar第一项——实质性价值和国家重要性——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。

记录反映申请人打算继续其作为物流和运输领域企业家的职业生涯。基于其在客运管理、货运和旅游运输方面的先前经验，申请人计划经营自己的公司，该公司将专门从事高管地面运输服务，并提供“全面服务范围[包括]机场接送、商务旅行、司机服务、点对点接送、路演服务、豪华车辆、个性化服务和24/7可用性。”根据申请人的商业计划，该公司最初将在[已隐去] FL运营，并在运营第三年和第五年扩展至[已隐去] PA和[已隐去] CO。最终，申请人声称其公司将“引入创新运输解决方案和环保

3 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

实践，提高班车和高管服务的效率和可持续性”，并“可能在班车和高管运输服务领域设定新标准”，这与基础设施发展和提升城市流动性的国家目标相一致。因此，他声称其公司将改善美国个人的日常生活质量与安全，同时为美国经济做出贡献。

为支持其事业，记录包含一份五年商业计划、来自先前客户的推荐信（赞扬申请人在班车和运输服务方面的专长）、一封专家意见书、与其境外运输公司相关的文件和资料，以及讨论美国小企业重要性、移民和企业家对美国经济的经济重要性以及运输和物流行业的文章和行业报告。4

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质性价值，但证据未证明申请人拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定拟议运输业务不会提供在更广泛行业层面产生影响、达到与国家重要性相称程度的利益。此外，审理主任认定其未证明有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区产生其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人概括主张审理主任未适用正确的举证标准，且未适当考虑记录中证明其在该领域丰富经验以及拟议商业事业影响的证据。依据先前提出的相同论点，他坚持认为证据足以证明其事业的国家重要性。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的事项“更可能为真”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满足举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录的重新审查，我们同意审理主任对证据的评价，并认定其未能以优势证据证明申请人拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

在上诉中，申请人继续依赖运输行业以及创业精神的一般重要性，来主张其事业的国家重要性。然而，在考虑拟议事业的国家重要性时，仅凭行业本身不足以确立国家重要性。我们同意记录中关于该行业重要性的证据确立了申请人事业的实质性价值，但在评估国家重要性时，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”的更广泛影响。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在Dhanasar中我们

4 虽然我们未逐一讨论记录中包含的每项证据，但我们已经审查并考虑了每一项。

解释我们“寻找更广泛的影响”，指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[一]项具有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区产生其他实质性积极经济影响的事业，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

上诉中，申请人声称，通过其公司，他打算“通过创新、高效实践和无与伦比的客户服务来彻底改变行业”，并且他“准备在该行业内创造就业机会并刺激经济增长”，但记录不支持此类主张。例如，他未解释其公司打算提供的运输服务——主要是机场班车服务和高管运输服务——将如何以与国家重要性相称的水平影响该行业，或者他所开发的任何高效实践将如何更广泛地传播到该行业。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. US.Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。同样，Dhanasar案中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响，仅使申请人客户受益的活动，如商业计划中概述的服务，不会在该领域产生更广泛的影响。同上。

我们也同意审理主任的意见，即记录未证明申请人的事业将如Dhanasar案所设想的那样带来显著经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。首先，我们认可申请人关于他打算在小企业管理局指定为HUBZones的城市内经营其业务的主张，但他未解释其在这些指定的未充分利用商业区内预期雇用美国工人将如何产生与国家重要性相称的实质性积极经济影响。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在其商业计划中，申请人表示到运营第五年，他预计实现总销售额5,932,212美元，同时雇用58名个人，导致年度工资支出1,925,821美元。值得注意的是，虽然申请人表示58名员工将包括专业司机、销售代表、班车司机、客户服务代表、汽车技师和机械师等，但商业计划未对这些就业预测或他的财务预测的依据提供充分解释。但即使该事业的收入和创造就业预测得到充分解释和支持，它们也未证明其公司将以达到Dhanasar案所设想国家重要性水平的规模运营，并且如前所述，申请人未解释其拟议就业人数和收入将如何影响其公司预期运营区域。因此，申请人拟议事业可能在HUBZones运营这一事实并不证明申请人的事业具有国家重要性。

我们还审查了B-B-博士的专家意见信，并得出结论，它几乎没有提供解释来证明申请人拟议事业的国家重要性。在其信中，B-B-博士就申请人公司可能“改善公民的生活质量和安全”的方式做出了宽泛主张，但未指明申请人的业务将如何影响其

领域更广泛的影响，超出向其客户提供的利益。例如，虽然他们陈述了提供无障碍交通以及拼车和合乘服务的好处，但他们未解释这些好处将如何超越申请人的直接客户。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为证据的陈述用作咨询意见或专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能根据相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

B. 作为特殊能力个人的EB-2分类

虽然由于申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们也撤销审理主任关于申请人有资格获得所请求的作为特殊能力个人的EB-2移民分类的裁定，因为记录不支持该结论。

申请人主张有资格获得所请求的作为特殊能力个人的EB-2移民分类，声称他满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六类证据中的五类：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)下专业领域的官方学术记录、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)下职业中十年全职经验、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下表明特殊能力的高薪、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下专业协会会员资格，以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)下对行业成就和重大贡献的认可证据。

在其决定中，审理主任认定申请人满足六项证据标准中的至少三项，并得出结论，在根据最终实质审查5考虑证据后，申请人确立了自己作为特殊能力个人的身份。然而，值得注意的是，审理主任未解释申请人满足哪些证据标准，或记录中的证据如何满足这些标准。该决定也未解释整体证据如何证明申请人具有显著高于其领域通常遇到的专业知识水平。6因此，基于下文讨论的理由，我们撤销审理主任关于申请人有资格获得作为特殊能力个人的EB-2分类的裁定。

在审理主任的证据请求（RFE）中，审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)的证据标准，但不满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(E)和(F)的证据标准。在回应审理主任的RFE时，申请人主张

5 参见，6 USCIS Policy Manual. supra, F.5(B)(2)。
6 同上。

他满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(D)、(E)和(F)的证据标准。基于下文讨论的理由，我们得出结论，记录未证明申请人满足8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(D)、(E)和(F)的证据标准，因此他未满足六项标准中的至少三项。7

证明申请人曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

为满足此标准，证据必须表明个人曾获得表明其相对于该领域其他工作人员所声称特殊能力的薪资或服务报酬。8

为满足此标准，申请人提交了其2023年纳税申报表的副本，确认其从海外业务获得的收入和利润。然而，他未提供将其收入与其领域其他工作人员进行比较的证据，或 otherwise 解释其从公司获得的收入如何表明相对于其领域其他工作人员的特殊能力。申请人负有以相关、有证明力和可信的证据证明其满足每项标准的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。他在此未做到，因此我们得出结论，他未满足此标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人最初提交了其在供应链管理协会和美国管理协会的会员资格证据。在其RFE中，审理主任告知申请人，“ 专业 ”的监管定义包括最低入境要求为美国学士学位或其外国同等学历的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。审理主任解释，由于申请人未提供证据证明任一协会要求至少美国学士学位或其外国同等学历作为会员资格的最低要求，或它们 otherwise 构成专业协会，申请人未满足此标准。

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人未认可审理主任的结论，即证据未显示相关协会属于法规所设想的“ 专业协会 ”。相反，申请人提交了其在National Small Business Association的会员资格证据，该会员资格始于审理主任签发RFE一个月之后，同时提交了该协会网站打印件，提供该组织的背景信息。首先，申请人必须在提交申请时确立其寻求该利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，记录亦未确立National Small Business Association将其会员资格限于法规所设想的“ 专业人士 ”，相反，证据表明该组织是一个“ 小企业倡导组织 ”。在没有更多证据的情况下，我们无法认定申请人已满足该标准。

7 申请人未主张符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下关于持有执业执照的标准。因此，我们将不讨论该标准。
8 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域作出的重大贡献予以认可的证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

该标准的明文要求申请人确立其已因“ 成就及对行业或领域的重大贡献 ”而获得认可。记录中包含大量来自申请人前客户、同事及业内同行的信件，赞扬申请人在提供各类运输服务方面的技能、能力和商业敏锐度。例如，在E-A-N-的信中，他赞扬申请人“ 超出[其]预期 ”并“ 基于[其]提出的策略实现了显著节约 ”，以帮助写信人公司制定路线和司机排班。此外，在S-R-B-L的信中，写信人详细阐述了申请人为缓解外州行程中巴士停车和执行预防性维护所面临困难所做的工作，解释说其“ 主动性显著降低了费用，展示了其战略性思维和寻找创新解决方案的能力 ”。申请人的过往客户也提供了类似的赞扬信，称赞其优质服务以及“ 愿意超越常规为客户提供个性化解决方案 ”。但这些信件并未指明其对行业或领域作出的重大贡献。相反，这些信件突出的是其商业成就、其为客户企业运营作出贡献的方式，并确立其在过往事业中取得了成功，且已成为值得信赖的商业伙伴和运输服务提供者。

由于证据未显示其工作产生了超出其客户及其具体项目之外的影响，且该影响达到足以表明对行业或领域作出成就和重大贡献的程度，申请人未确立其满足该标准。

尽管申请人未确立其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的三项，我们仍对记录进行了整体审查，并认定记录未确立申请人拥有显著高于其领域通常所遇水平的专业程度。

在最终实质审查中审查全部证据时，我们考虑证据的质量。9 尽管我们认可证据表明申请人在运输领域拥有广泛的培训和经验，以及支持商业领域的协会会员资格，但该证据并未确立其拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识。在记录中，申请人主张其在财务管理方面具有深厚背景，并在监控车队运营成本费用方面具有专长，且其“ 专长于车队监控和效率、实施智能解决方案以及降低燃油成本 ”，但申请人未解释这如何使其成为拥有显著高于其领域内他人专业知识的人。例如，申请人未解释其拥有何种具体独特经验，以表明其专业知识显著高于其领域内他人。尽管记录中包含多封推荐信，但这些信件宽泛地谈论申请人的专业知识，并未表明其经验使其拥有高于该领域内他人的专业知识。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

9 另参见 6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(B)(2)。

因此，记录未确立申请人符合EB-2移民分类中特殊能力个人的资格，我们因此撤回审理主任的裁定。由于申请人未证明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性，就申请人的EB-2分类类别资格发出补件通知以进行进一步调查和分析将无法律意义。

III. 结论

申请人未确立其满足特殊能力个人分类的法规要求。此外，申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此我们认定其未确立有资格或另行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。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。