# SEP072022_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：21964110 日期：2022年9月7日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家企业管理咨询公司，寻求第二优先移民分类，即作为高等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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，并且他“ 可能 ”提交了充分证据以证明其处于有利地位推进其拟从事的事业。然而，审理主任否决了申请，结论是证据未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立豁免工作要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未妥善审查每一项证据且在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，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框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国，则可批准国家利益豁免。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。剩余需考虑的问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立资格。

A. 拟从事的事业

在其I-140表格上，申请人称其拟从事的职业为管理咨询顾问，并将其职责描述为“[进]行组织研究和评估，设计系统和程序，开展工作简化和衡量研究，并编写操作和程序手册，以协[助]管理层更高效、更有效地运营。”其随申请提交的支持性证据包括对其拟从事事业的众多解释。他在其专业计划和陈述中表示，其拟从事的事业涉及继续其作为管理咨询顾问的职业生涯，“专注于组织、分析和规划各类业务运营”。他将实施流程改进，帮助企业实现公司目标和收入增长；监控和改进组织流程；提出解决方案；进行研究和分析以绘制工作流程；改变公司活动以降低成本和提高效率；自动化流程；并创建创新管理工具。此外，他将通过领导改进项目和为其制定战略来服务大小公司。申请人声称，其拟从事事业的服务将成为有意在巴西发展现有业务或创办新业务的公司的资产。

他提供了众多过去为个别企业取得成就和成功的例子，以说明他通过拟从事事业能够复制的能力。具体而言，申请人表示，拟从事的事业将通过以下方式影响其工作领域：(1) 监督公司的运营；(2) 根据组织的目标和战略促进对商业和市场趋势的研究；(3) 为公司开发增长概念；(4) 应用持续改进（CI）管理技术；(5) 实施矩阵管理战略；(6) 制定和实施平衡业务战略（BBS）；以及(7) 传播

知识给他人，通过专业培训和活动。他的专业计划和陈述包括在这些影响领域下各自的额外计划。此外，申请人声称，通过其拟从事的事业，他将通过促进研究以识别弱点和机会、增加客户数量、创造更多就业机会并最终使企业可持续增长来服务美国公司。

关于拟议的活动和培训，申请人表示，他将在会议上担任讲师和演讲者，以尽可能接触到更多专业人士，从而帮助该国提升其在商业和金融领域的劳动力知识。通过在公司或其他机构（如大学和协会）内提供培训，他希望向他人提供有关其技术的信息，以便在该领域和美国经济中产生广泛而深远的影响。总体而言，申请人认为，通过其拟议的事业，他可以使多个行业领域的许多公司、美国人民以及整个国家受益。

B. 国家重要性

为支持拟议事业的国家重要性，申请人提供了若干其商业咨询演示以及他过去为特定公司交付的计划的例子。该证据表明申请人有能力且合格，这似乎更属于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身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟议从事的具体事业是否根据Dhanasar第一项要件具有实质价值和国家级重要性。虽然这些计划和演示对于使用申请人服务的公司可能很重要，但该证据不足以证明申请人的拟议事业将产生达到国家级重要性水平的影响。

此外，申请人提供了现有就业机会的打印件以及与有意聘用其服务的潜在雇主的电子邮件往来。该证据表明，企业管理咨询领域很重要，公司需要企业管理咨询服务，且申请人具备协助这些公司所需的资格。如前所述，申请人的资格与Dhanasar第二项要件相关。此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。因此，虽然这些计划、演示和就业机会提供了有用的背景信息，但它们并未确立申请人拟议事业的国家重要性。

申请人提交了一封来自_____的咨询意见信，_____是I大学的营销学教授，他在信中根据Dhanasar框架评估了申请人的资格。关于申请人拟议事业的实质价值和国家级重要性的主张，I I强调了申请人拟议事业在商业领域的前瞻性影响。在该领域的影响中，I I写道，拟议事业将扩大国内和国际市场的沟通渠道，改善美国的公司和收入，向有抱负的创业者和商业专业人士提供持续改进（CI）方法和商业理念，并帮助中小企业实现更好的生产和利润水平。此外，

该事业将为计划在美国开展业务的拉丁美洲公司以及希望将业务拓展到拉丁美洲市场的美国公司提供商业管理见解。

声称拟议事业将雇用美国工人并产生重大的积极经济影响。特别是，他认为，由于拟议事业，申请人将在美国境内产生收入、创造就业机会，并为美国商业领域内的各个部门组织业务流程。为支持这些主张，I I表示，作为演讲者或培训师，申请人将教授该领域的其他专业人士，这将产生商业收入并增加劳动力知识。I I进一步认为，拟议事业将通过增加就业机会来增强社会福利和文化丰富性。他表示，申请人将实施其方法以缓解商业领域的挑战，这将改善社区的社会和文化福利。

虽然我们已全面考虑了I I的意见，但其在本案中几乎没有证明价值。____未提供充分证据来佐证其就拟议事业影响所作的结论。例如，I I指出，申请人将实施其独特的方法和策略，为进入拉丁美洲市场的企业增加商业收入；然而，他未提供任何细节来解释申请人的方法和策略为何独特。该意见包含以下断言：拟议事业将通过增加就业机会来增强社会福利和文化丰富性，且申请人将实施其方法以缓解商业领域的挑战，从而改善社区的社会和文化福利。然而，I I未解释美国社区的社会和文化福利将如何通过创造就业机会得到改善，也未提供具体例子或其他证据来佐证拟议事业将增加就业机会。此外，I I提到巴西与美国之间贸易和商业活动的重要性，且这些活动一直是政府关注和行动的主题。然而，贸易和商业活动的重要性不足以确立具体拟议事业的国家重要性。如前所述，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。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，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，I I的意见重述了申请人就拟议事业的国家重要性所作主张的大部分内容，但他未添加充分的分析或佐证细节来支持所重述的主张。

我们审查了最初提交的推荐信；然而，没有任何作者讨论拟议事业或为何其具有国家重要性。在将申请人为其他公司取得的过往成果加以外推，以说明申请人可能

通过其拟议事业产生的结果时，我们仍无法得出结论认为该影响将达到国家级重要性水平。仅仅陈述某公司因申请人的服务而出现了某些统计结果，并不能确立有证据支持的因果关系。从所提供的信息来看，公司内部产生的积极效果可能是多种因素的结果，这些因素可能包括但不限于申请人的服务。尽管多位作者引用统计结果来表明申请人服务的价值和影响，但所声称的影响似乎局限于雇用申请人的特定项目或公司。例如，II某大型制药集团运营总监表示，由于申请人推动的管理进步，该公司开设了68家新分支机构，代表200百万巴西雷亚尔，提供了1,700个新工作岗位，开设了一个新的配送中心以应对增加的需求，并将成本降低了22百万雷亚尔。然而，申请人的服务与这些结果之间唯一的证据联系是作者的陈述。如前所述，无法确定是否有其他因素影响了这些结果。此外，这些结果虽然显著，但其本身不足以表明具有国家影响，而非仅对该公司的影响。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了额外的推荐信，其中许多包含申请人为特定公司或项目提供的服务如何为该公　　司创造积极影响的例子。虽然帮助公司及其领导者增加利润、使公司能够在特定地点发展并雇用更多工人，或使公司能够将业务扩展到新地点，对相关各方确实很重要，但无论是信件的作者还是一般记录，都不足以支持认定申请人的拟议事业具有国家重要性。

我们审查了那些强调申请人所工作的特定项目或公司取得成功的文章和报告。示例包括但不限于_____、_____的扩建以及数字化转型计划。然而，这些文章既未提及申请人的姓名，也未提及他的具体服务，因此我们无法得出结论认为申请人过去的工作预示其在拟议事业中的未来工作。同样，我们认可关于政府部门数字化转型重要性的文章，但申请人并未表明其拟议事业的服务将为已实施的转型增添任何新内容，证据也未表明拟议事业的范围将影响政府。最后，我们认可行业报告强调了某些商业咨询服务的重要性，指出了其在良好管理中的相关性，并解释了某些做法如何带来成功。然而，如前所述，仅确立行业或职业的重要性是不够的，申请人必须证明其特定拟议事业的国家重要性。

此外，记录中没有足够证据表明其拟议事业将为该领域或国家提供任何创新或独特的技术。他提到使用敏捷框架、精益六西格玛、矩阵管理、CI方法论、BBS、改进管理（PDCA）和维持结果管理（SDCA），但他并未表明他创建或开发了这些做法，也未表明他将是首批将其引入商业咨询领域的人之一。记录中的证据表明，对于其当前雇主I!Company，申请人创建了一个名为 的工具，该工具代表I I。然而，记录并未表明该框架是

属于申请人的专利的主题，也未表明该框架对商业管理领域是新的或不熟悉的。1 此外，从I director，!处无法明确申请人是否实际创建了I I，还是他定制了现有框架以满足 特定业务需求。回到I 意见，我们再次指出，尽管I I引用了申请人的独特方法和策略，但记录未解释这些是什么，申请人也未在其方法和策略与所声称的结果之间提供足够直接的证据关联。

虽然某项技术或做法对特定公司可能是新的，但记录并未表明此类技术或做法对商业咨询领域是新的。此外，声称某公司在聘用申请人提供服务后取得了特定结果，并不足以将申请人的服务与所声称的结果联系起来。换言之，尽管积极结果可能与申请人的服务相关，但这不足以确立申请人的服务导致了这些结果。即使这一点已确立，记录仍缺乏足够证据表明其拟议事业将如何向商业管理咨询领域引入创新、独特或此前未知的技术，或表明其拟议事业将产生达到国家重要性水平的影响。

正如审理主任在决定中所述，拟议事业主要将影响聘用申请人提供服务的个人和企业。仅仅致力于改善个别企业并不必然足以确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业很可能提高美国企业的生产力和利润；然而，记录缺乏足够证据来确立拟议事业活动与创造就业、广泛增强社会福利和文化丰富，或达到与国家重要性相称水平的收入增长之间的强关联。并非所有商业活动都具有在国家重要规模上影响经济的潜力。虽然申请人的拟议事业可能影响聘用其提供商业管理咨询服务的个人和企业，但证据并未表明申请人的服务将在商业领域产生国家或全球影响的层面上提供。

进一步说明，即使申请人通过吸引大量听众参加其讲座、教学和演讲活动向广大公众提供服务，申请人也未提供足够证据表明这将影响商业咨询领域或国家。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。如前所述，申请人未证明其技术和做法对商业领域是独特、创新或新的。因此，证据不支持即使申请人触及广大公众，其服务也将影响商业领域或整个国家的认定。

正如审理主任在决定中所解释的，申请人的陈述反映其意图为潜在雇主或客户提供有价值的服务，但所提供的证据和信息不足以证明其拟议事业的预期影响将上升到

1 申请人的框架似乎类似于——或许相同于——一个名为“ DACI ”的开源决策框架，该缩写代表“ 驱动者、批准者、贡献者、知情者 ”。

国家重要性的水平。审理主任指出，申请人未表明其事业将“充分延伸至雇主和客户群之外，以更广泛地影响该领域或国家的财政状况”。该决定反映审理主任考虑了申请人在商业管理咨询方面的过往成功，但仍认定即使申请人通过其拟议事业为美国公司复制这些结果，“他的帮助和这些结果将取决于那些公司聘用他管理其项目并为其服务付费，这表明更多是相关方的进步而非整体国家影响。”

在上诉中，申请人主张其提供的证据类似于Dhanasar博士为支持其拟议事业国家重要性而提供的证据，并且由于我们认定该证据已确立Dhanasar博士符合国家利益豁免资格，我们应同样将申请人的证据视为足以确立其资格。尽管申请人主张将其证据与Dhanasar博士的证据进行一对一比较，但摆在我们面前的事项并不涉及或包含Dhanasar博士拟议事业的证据，无法进行此类比较。此外，申请人的拟议事业涉及商业管理咨询，这与Dhanasar博士涉及高超声速推进研究的事业是截然不同的拟议事业。

申请人还在上诉中主张考虑2022年1月USCIS政策手册中关于创业者和科学、技术、工程和数学（STEM）国家利益豁免申请人的指导。我们已审查并在本决定中适用了6 USCIS Policy Manual F.5(D)，https://www.uscis.gov/policymanual 处的指导。然而，我们仍认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。USCIS政策手册承认，缺乏佐证证据的主张不足以满足申请人的举证责任。如前所述，申请人未提供足够证据支持其关于拟议事业影响以及如何达到国家重要性水平的主张。虽然申请人在上诉中称其提交了大量证据支持其主张，但所寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Chawathe，25 I&N Dec. at 376（引用Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。确保记录表明其如何符合国家利益豁免资格始终是申请人的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人还主张，其在 的工作的影响体现了申请人拟议事业的影响。例如，申请人指出，___ __在全球提供38,000个工作岗位，运营78家工厂，并聘用5,500家原料和包装供应商。然而，该公司的规模和国际范围不足以表明其在l I内的工作具有国家重要性。尽管申请人提供了高度评价申请人服务的信件以及说明Cl和数字化转型重要性的文章，但申请人关于其拟议事业具有国家重要性的结论并未得到记录的佐证。相反，这样的结论需要未经佐证的假设，才能在其工作与达到国家重要性水平的影响之间建立联系。举例说明，证据并未表明美国国内生产总值（GDP）从申请人尚未成为l I团队一员时到其成为团队一员时发生了变化，也未表明GDP的任何改善可归因于l I以及申请人的服务本身。虽然l I可能聘用了申请人在其数字化转型团队工作，但申请人并未证明其服务直接影响l l或其他美国

公司在国际市场中的地位。即使申请人提供了此类证据，也不一定能证明各个公司的地位如何具有国家重要性，或申请人如何以超出仅聘用他的公司的规模提供其服务。

再举一例说明，申请人在上诉中提出，扩大l l的规模和盈利能力将增加购买 产品的消费者数量， I 从而将其他人引入美国的倾向和品味，这将吸引对美国和其文化的关注。虽然我们认可这一论点，但它再次要求我们得出未经证据佐证的结论。申请人未提供证据表明其拟议事业会导致美国倾向或对美国文化兴趣的扩展。即使他提供了此类证据，申请人仍未表明对美国兴趣的增加如何会导致社会的广泛提升或文化丰富。

在上诉中，申请人指出投资于Cl的公司已取得积极成果。虽然这可能是真的，但选择聘用申请人或其他企业管理顾问来启动和实施Cl流程的公司、个人或实体才是所称积极成果的受益者。申请人提供的证据不能得出以下结论：对经济的实质性积极影响可归因于申请人的工作。此外，如前所述，商业咨询领域，包括Cl和数字化转型等服务是重要的；然而，国家利益豁免的资格要求不仅仅是表明某一特定领域或领域内某一职业的重要性。相反，申请人必须证明其特定拟议事业的国家重要性。

我们认定，所提供的证据不足以证明，无论是单独还是整体来看，申请人的拟议事业服务将具有雇用美国工人的重大潜力、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。即使申请人的服务直接导致一家公司得以扩张、雇用更多工人、产生更多利润以及更高效和有效地运营，申请人也未解释这些利益如何超出涉及的各方。在没有关于可归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人业务给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。参见Dhanasar，26 l&N Dec. at 890。即使我们将申请人拟议事业在其职业生涯和一生中将创造的各项利益汇总，从所提供的证据中也看不出申请人会影响企业管理咨询领域或整个国家。

如上述讨论所示，我们认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

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有关根据Dhanasar第三项要件确定资格的其余论点。

参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“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 l&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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。