SEP192024_10B5203 · 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：33398364 日期：2024年9月19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）

申请人是一名企业家，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人未确立符合国家利益的资格。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。Matter of Christo'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为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士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及

1 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重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。在确定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。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任认定，虽然申请人已证明拟议事业具有实质价值，但其未证明拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意。

申请人主张，其拟议事业是设立一个“ 管理咨询、顾问和培训办公室，重点关注律师事务所和商业咨询公司 ”。申请人指出小企业在美国经济中所发挥的重要作用，并进一步主张，其“ 企业侧重于为企业和专业人士提供培训和指导，这与劳动力发展方面的国家利益相一致 ”，且“ [通]过在组织设计、流程与运营管理以及行政商业管理解决方案等领域提供课程和专业知识，我正在为培养一支技能娴熟且具有竞争力的劳动力队伍作出贡献。 ”他坚持认为，其事业将“ 积极与来自不同背景的专业人士接触，包括应届毕业生、职业生涯中期的专业人士和经验丰富的专家 ”，并扩展“ 至与学术机构、研究中心和行业协会的合作 ”，这些合作将“ 作为交流前沿研究、最佳实践和新兴趋势的渠道，确保我的企业所提供的项目始终处于行业发展的最前沿 ”。申请人的商业计划表明，在五年内，其事业预计收入约为2.7百万美元；雇用八名员工并支付1,412,800美元的工资；并“ 为创造/维持62.46个间接就业岗位作出贡献 ”。申请人主张，其事业将在供应链中产生重大社会影响，“ 不仅来自就业和收入本身的创造，还来自为各个经济领域提供替代选择，例如制造业、进口、出口、运输、贸易和服务，包括供应商、员工和消费者。 ”此外，他坚持认为，他计划“ 将预算的5%用于在未来公司所在的当地社区开展文化、艺术和社会活动 ”，包括“ 在经济萧条地区 ”。

在上诉中，申请人主张其已提交充分证据证明其拟议事业的国家重要性，包括一份全面的商业计划以及证明其杰出成就记录、在其领域内的认可及其在专业领域内具有重大意义的贡献的文件。

在本案中，申请人主要依据小企业对美国经济的重要性以及对咨询服务日益增长的需求。我们首先在此指出，申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转向外籍国民。”Dhanasar，第890页。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“外籍国民拟从事的具体事业。”同上，第889页。在Dhanasar中，我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。一家本地物理治疗企业以及美国物理治疗师的短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有国家重要性。尽管申请人主张，其将设在佛罗里达州I I地区的咨询公司到第五年将实现2.7百万美元的销售收入，并具有“创造大量就业机会、直接促进降低失业率并振兴劳动力市场”的潜力，从而产生“积极的涟漪效应[将]延伸至支持性行业、供应商和服务提供商，促进经济增长和稳定”，但这些预测没有相关或具有证明力的证据支持。此外，其事业不包括任何具体计划，也未证明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。相反，申请人以与管理咨询市场、一般运营经理市场以及供应链和企业潜力相关的第三方文件来支持其主张。然而，未指明对该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。2

除其陈述和商业计划中的主张外，申请人未提供佐证证据，证明其事业的活动将为佛罗里达州I I地区或美国带来重大经济利益，或使经济萧条地区受益，且其陈述不足以证明其事业有可能为美国带来经济、社会和安全利益。在没有充分信息或证据表明任何可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人拟议事业对美国地区或国家经济产生的利益将达到“重大积极经济影响”的水平。归根结底，申请人声称将因其事业产生的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所声称的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

2 参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

我们认识到金融服务业和小企业对美国经济的重要性，尽管申请人的管理咨询服务可能对经济增长有所“贡献”，但他并未证明其特定业务——单独而言——会对美国经济、佛罗里达地区或管理咨询领域产生全国性影响。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立自己有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据已对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格与上诉论点。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无须对作出裁决并非取得其所达结果所必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。