SEP262023_07B5203 · 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

案由：28355056 日期：2023年9月26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（国家利益豁免）

申请人是一名信息技术专家和企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，授予此项对所需工作要求的酌情豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在酌情裁量上应当获得国家利益豁免。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重新审查（de novo）。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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未界定“ 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 指出，USCIS 可酌情

裁量1，若申请人证明以下各项，则可授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录反映了该认定。

然而，审理主任认定记录未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟从事的事业具有实质价值，但她未能证明该拟从事的事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明她处于有利地位能够推进拟从事的事业，也未能证明总体权衡下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。2

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟在美国为其新设的信息管理咨询企业担任首席执行官兼信息技术专家。申请人的陈述描述其拟从事的事业称：“ 我拟从事的事业是依托我在信息技术、会计[原文如此]和财务管理等多个领域的广泛经验和专长，分析业务系统相关数据以确定可在何处作出改进，并开发有数据支持的系统以帮助组织作出这些改进。 ”其商业计划说明，该企业将专门“ 基于 Oracle ERP 财务模块软件程序，设计和提供定制化企业资源规划（ERP）系统解决方案及支持服务 ”（强调省略），服务于加利福尼亚州的中型美国企业。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟从事事业具有实质价值。

尽管申请人的拟从事事业具有实质价值，审理主任认定记录未显示该拟从事事业具有国家重要性。审理主任的结论是，记录未能充分证明申请人在其陈述和商业

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酌情性质）。

2 尽管本办公室可能未逐一讨论所提交的每份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

计划中所称的其拟从事事业将使美国经济受益或提升美国公司的全球竞争力。审理主任指出，在确定国家重要性时，本办公室聚焦于申请人拟从事的具体事业，而非行业或职业的重要性。见同上。审理主任解释称，虽然推荐信显示她是一名有价值且技能娴熟的专业人士，但这些信件并未显示申请人影响了其领域，或对其领域具有超出其对雇主的重要性的国家或全球重要性。

申请人在上诉中主张，审理主任的决定“ 包含误解和错误适用法律的情形，其程度超出无害错误，达到滥用裁量权的程度 ”。申请人主张，审理主任未充分审查和考虑记录中证据的整体情况，且她提交了“ 充分的论证……关于拟从事事业的国家重要性，每项论证均有客观的书面证据支持 ”。在确定其拟从事事业的国家重要性时，申请人主张，审理主任本应考虑初次提交及对证据请求（request for evidence）的答复中所提交的客观书面证据的充分性，包括来自“ 美国政府和私营部门来源的文件，说明在 COVID-19 疫情之后调整商业组织的迫切需求，所有这些都支持申请人的陈述，远非仅仅是陈述 ”。经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟从事事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

申请人在上诉中强调，审理主任在发出证据请求通知和否决决定时未考虑证据的整体情况，属错误。她主张，证据请求通知未能对初次提交的证据作出评估、未清楚指明证据的缺陷，也未提供指导以纠正对所提交文件的任何关切。本办公室不同意申请人关于审理主任的证据请求和否决决定存在缺陷的主张。

尽管审理主任在证据请求通知中未对初次证据作出分析，但该通知告知申请人，初次证据未能充分显示其拟从事事业的国家重要性，并解释了确立其国家重要性所需的证据。此外，审理主任的决定适当分析了申请人的文件，并对证据进行了权衡，以按优势证据标准评估申请人的资格。本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须显示其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。记录未证明申请人的拟从事事业将如 Dhanasar 所设想的那样实质性惠及信息技术领域：“ 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内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。正如审理主任所指出的，证据并未表明

申请人的信息管理咨询企业将在更广泛范围内影响信息技术领域。

申请人主张，她在案卷中的陈述清楚地解释了其拟从事的事业，即利用“ 基于定制的ERP软件系统，作为具有国家重要性的事项或作为国家倡议的主题，从而使其开发和实施具有国家重要性 ”。她描述了企业通过利用定制软件系统管理其流程的重要性，以“ 应对现有和新兴挑战、提高生产力、管理成本和风险并推动经济增长 ”。申请人指出，案卷中包含描述Oracle ERP软件系统对企业优势的报告，且对其产品的需求创造了美国就业、促进了经济增长以及对研发的投资。她主张，实施“ 定制ERP软件应用程序将最大化[公司]的效率、产生成本节约解决方案并改善运营绩效，从而增强其在全球市场的竞争力，并进而增强整个美国经济 ”。

案卷包含申请人的商业计划书，其中描述了该企业对环境、社会和经济方面的益处，以表明其国家重要性。她的企业将通过提供ERP软件系统来促进企业可持续性，“ 同时谨慎平衡企业可持续性的三大支柱：经济、环境和社会…… ”。该商业计划书提议在处理计算机设备时使用“ 环保方法 ”；在社会方面，“ 按照最高道德和运营标准对待其员工、潜在客户和其他合作实体，并通过公平的员工待遇和有效沟通加以体现 ”；在经济方面，它将是一家盈利的企业。该商业计划书还解释了申请人对该企业的所有权；申请人的教育和工作经历；该企业的产品和服务；信息技术行业的重要性；以及该企业拟议的营销、人员配置和财务预测。

然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其企业的活动将为加利福尼亚州或美国带来实质性的经济、环境和社会效益。申请人关于其信息管理咨询企业将使美国经济、环境和社会受益的主张，未通过独立和客观的证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济、环境和社会效益的潜力。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. at 376。此外，在没有充分书面证据证明其作为该企业首席执行官和信息技术专家的拟议工作职责将对更广泛的信息管理咨询行业产生影响，而非仅使其咨询企业和拟议客户受益的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

例如，该商业计划书预测，在五年内该咨询企业将直接雇用11名员工，支付近一百万美元的工资，并产生超过二十万美元的税收。然而，案卷未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。尽管申请人表达了为美国做贡献的意愿，但她未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛的影响、将具有重大潜力

雇用美国工人，或将在加利福尼亚州或美国产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见同上。即使我们假设申请人所称的一切都将发生，案卷仍缺乏证据表明在五年期内创造11个直接就业岗位、支付近一百万美元的工资并产生超过二十万美元的税收收入达到了国家重要性的水平。

该商业计划书还解释了该企业致力于通过雇用有经验的美国工人来培训和指导应届毕业生，从而实现技能和知识的转移。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。同样，申请人和其员工向经验较少的员工传授知识未达到国家重要性的水平，因为这不会对领域产生更广泛的影响。

申请人在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。这些报告和文章涉及ERP软件系统及其对中小企业的重要性；定制软件开发；Oracle公司；美国软件开发人员就业的增长；合格软件开发人员的劳动力短缺；COVID-19疾病；其雇主业务的扩张；以及业务系统分析师的作用。我们认可信息管理和软件开发行业及相关职业的重要性；然而，仅仅在信息管理和软件开发领域工作或创办一家信息管理咨询企业以支持这些行业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见同上 at 889。

在Dhanasar案中，我们指出“ 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。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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 at 890。所提交的行业报告和文章未讨论申请人所主张的任何具体归因于其拟议事业的经济、环境和社会影响。

申请人主张，其创建、开发和实施ERP软件系统的拟议事业具有国家重要性，因为金融技术已被国家科学技术委员会在其2022年2月的《关键和新兴技术清单更新》中指定为对美国国家安全具有特别重要性的领域。申请人声称，创建、开发和实施ERP软件系统属于分布式账本技术、数字资产、数字支付技术和数字身份基础设施等金融技术子领域。然而，除申请人的一般性主张外，案卷未显示申请人专注于实施ERP软件系统的信息管理咨询企业与金融技术子领域相关或属于该子领域。

我们认可科学、技术、工程和数学（STEM）领域的重要性，以及“ 拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。 ”3“ 关于[第一项Dhanasar]要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，……都具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。 ”4然而，申请人未确立其拟议事业旨在推进STEM技术或研究。此外，案卷未显示其拟议事业将在更广泛的STEM领域产生影响以确立其国家重要性。

记录中包含来自同事、前雇主及其客户的推荐信。这些信件主要讨论申请人的工作经验、她对用于企业财务和会计运营的软件系统实施的知识，以及她与他们合作时的专业精神。这些信件传达了她在软件系统和会计方面的专业知识，以及她的工作对特定项目的重要性，这些项目帮助她的雇主和客户克服了技术和财务运营方面的挑战。例如，申请人前同事的信件强调了申请人在Oracle软件系统方面的技术专长，以及她为客户成功实施新软件系统的情况。其他同事的信件同样证明了申请人的软件系统和会计知识，以及她对改善雇主和客户财务运营的重要性。然而，这些文件涉及Dhanasar框架的第二项要件。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们承认申请人过去为其雇主和客户提供了有价值的软件系统实施和会计服务。然而，正如审理主任所指出的，申请人未基于这些推荐信提供足够的信息和证据，以证明其拟议事业的前景影响将达到国家重要性水平，而不仅仅是影响她的客户。这些信件并未证明申请人的工作将在信息管理领域产生国家或全球影响。

申请人未证明其拟议事业超越其业务及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对所在领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，她未证明她作为拟议信息管理咨询业务的首席执行官和信息技术专家拟开展的工作提供有助于信息管理行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济、环境、社会和国家安全性利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的信息管理咨询工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此她未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人的上诉

3 一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。
4 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。

关于其在第二项和第三项要件下资格的论证。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；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

由于记录未确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。