# SEP302024_03B5203 · 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：34145371 日期：2024年9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）

申请人是一名土木工程师和企业家，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合基础EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第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 (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）可酌情决定[1]，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，认定国家利益豁免的裁定本质上属于酌情性质）。

- 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拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人“符合第二优先分类资格”，但在得出此结论时未对证据进行分析。[2] 然而，由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定，尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值以及其处于有利地位以推进该事业，但其未能证明该事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

申请人的事业是作为土木工程师工作，并作为企业家经营其自己的公司_____。申请人表示“我的公司将向工程公司、房地产开发商和希望建造房屋的个人提供施工管理服务”，且“公司的重点将是提供咨询和管理，以支持可持续建筑项目”。申请人还表示，其公司的主要目标“将是提高效率并降低建筑项目各阶段——设计、施工前、施工中和施工后——的风险”。

A. 拟议事业的国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找更广泛的影响”，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”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济

[2] 在此，审理主任未识别或分析教育评估或就业信函，以认定其学位等同于美国学士学位，且其在专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A), (B)。审理主任也未评估证据是否通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)所列六项标准中的三项，确立申请人作为具有特殊能力人士的资格。

萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在上诉中，申请人并未主张审理主任否决申请存在错误；而是重申其关于事业国家重要性的主张，例如其雇用美国工人的潜力、对可持续经济发展和佛罗里达州经济萧条地区振兴的承诺，以及其通过“在建筑行业采用创新技术和可持续做法”对提振美国整体经济的贡献。为支持上述主张，申请人重新提交了已载于记录中的专家意见书、商业计划和推荐信。作为新证据，申请人提供了更多文章和报告，证明工程职业的普遍重要性、基础设施劳动力的挑战以及建筑项目中对可持续材料和方法的需求。

尽管本办公室认可建筑行业和建筑领域可持续做法的价值，但仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”，并寻找记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。同上，第889页。申请人提交了关于建筑领域和行业的各种背景信息，但未提供佐证证据，将其具体事业或其公司与整体经济增长或其经济萧条地区的影响直接联系起来。

来自_____数学兼职教授的意见书未就事业的具体影响提供具体且有说服力的细节以证明国家重要性。相反，该信主要详述申请人作为土木工程师的经验、施工和项目管理在建筑领域的重要性，以及联邦政府在改善基础设施和创造经济适用住房方面的举措和优先事项。

商业计划对申请人公司的五年预测预计，员工人数将从第一年的11名员工、总薪资710,000美元增长至第五年的30名员工、总薪资1,747,436美元。该计划还预计公司总销售额将在五年内从1,220,000美元增长至3,397,587美元。然而，申请人未充分解释这些员工人数或销售预测是如何计算的。虽然商业计划表明其具有增长潜力，但缺乏佐证证据支持申请人事业对区域或国家经济产生的效益将达到“重大积极经济影响”的水平。同上，第890页。

申请人还主张其公司将有助于为经济弱势群体提供经济适用住房。然而，申请人未提供充分证据证明其已购买土地或计划建造住宅或商业物业的地区属于经济萧条地区、其将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或建筑项目为该地区或其人口带来重大经济利益。

申请人前工作同事出具的推荐信并未涉及申请人拟议事业的具体影响，也未涉及与美国现有方法不同或有所改进的可持续性方法，而Dhanasar案所设想的是：“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889。推荐信作者描述了申请人作为土木工程师的技能和过往经验，但此类证据涉及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。

我们承认，任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，除商业计划中的主张和她本人的陈述外，申请人未提供佐证证据，证明其公司的员工规模和商业活动将在区域层面或对美国提供实质性经济利益。记录也不足以证明申请人的创新可持续做法将在更广泛的建筑行业产生与国家重要性相称的影响。基于这些原因，我们认定申请人的拟议事业不符合Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

B. 处于有利地位推进拟议事业

审理主任认定申请人处于有利地位推进其事业，但未依据Dhanasar分析框架的第二项要件对证据进行分析。我们不同意审理主任的结论。申请人的拟议事业聚焦于其公司以及其创业活动将如何为美国创造就业和积极经济影响。虽然申请人的土木工程教育背景和建筑行业经验足以使其在美国继续在该领域就业，但我们认定，记录未能证明她作为企业家处于有利地位推进其事业，具体如下文所述。

在Dhanasar框架的第二项要件中，我们将焦点从拟议事业转移到申请人身上。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。Dhanasar裁决列出了在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时可考虑的若干因素，其中包括若干与创业事业相关的因素。这些因素包括在类似努力中的成功记录、实现拟议事业的任何进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。See also 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（描述了企业家为支持国家利益豁免申请可提交的若干类证据，包括对美国实体的所有权及积极或核心角色、显示外部投资者未来投资意向的文件、孵化器或加速器参与、知识产权，以及初创公司的相关增长指标）。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。

记录显示，申请人拥有巴西一所大学的土木工程学位，并且其整个职业生涯都在建筑公司工作。尽管证据包括许多前工作同事出具的推荐信，但没有证据表明她此前曾尝试创办新企业或成功创办新企业。推荐信仅描述了申请人在建筑行业的知识和经验。

此外，记录缺乏实现该事业的任何进展的文件，这些文件可能包括将企业设立为法律实体、企业注册、获得任何必要资金、为企业租赁或购买实体空间，以及雇用员工和承包商。

此外，记录未提供关于潜在投资者或客户兴趣的充分信息。申请人提交了一封来自佛罗里达州一家家居装修公司的合作信函，表示其有意与申请人“ 就其即将在美国开展的土木工程业务 ”建立合作关系。然而，该信函笼统地提及申请人对“ 该领域的重大贡献 ”或“ 建筑行业的广泛知识 ”，而未讨论合作性质、投资或合同等细节以确认该商业合作关系。

虽然“ 我们并不……要求申请人证明其事业最终更有可能成功， ”Dhanasar at 890，但在此，记录中关于申请人作为建筑行业勤奋员工的经验的信息多于关于其拟议业务前景的信息。因此，我们认定申请人未能证明其符合Dhanasar框架的第二项要件。

C. 综合权衡授予豁免是否符合国家利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，综合权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人在上诉中主张，由于劳工证不切实际，她有资格获得豁免，因为劳工部法规中没有允许自雇企业家提交劳工证的规定。然而，由于申请人未能证明其符合Dhanasar框架的第一项和第二项要件，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其事业具有国家重要性，也未能证明其处于有利地位推进其事业。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。