APR022024_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：30644119 日期：2024年4月2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）

申请人是一名工业工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，以及对此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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。

I. 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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士成员，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)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”予以酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：1

1 另见 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项未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格，且记录支持该认定。剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定其未证明拟议事业的国家重要性，以及总体而言豁免工作要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定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。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但在作出本认定时已考虑所有相关证据。

A. 拟议事业

在提交申请时，申请人提供了其在工业工程、生产和国际物流方面的学术资格证据。其简历强调了其在多个领域的专业经验。最近，他自2014年至2022年在一家哥伦比亚航空公司担任机组控制分析师和运营服务协调员。在随附的“职业传记”中，申请人表示他“不仅能够在航空领域，而且能够在任何生产和运营领域作出积极且显著的贡献。”然而，除将其预期职业确定为“工业工程师”外，他未进一步讨论其意图或指明其计划在美国开展的具体拟议事业。

在回应补件通知时，申请人提交了一份“商业计划书”，表明其打算“为各种规模、在各行业运营、需要协助实现增长、提高效率和盈利能力以及改进内部流程的公司提供世界级的流程改进和商业咨询服务。”该计划表明他将主要关注航空业，“但也将为零售、食品生产和制造业等其他行业的公司提供咨询服务。”申请人澄清，他最初将在这些“目标行业”之一寻求就业，并在其流程改进工作获得认可后开始作为独立顾问提供服务。提交的计划包括管理咨询行业的市场概览，并试图解释航空运输和制造业对申请人服务的需求，以及其对美国的潜在贡献。

第三巡回法院在一项未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 框架的第一项——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟开展的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在否决申请的决定中，审理主任认定证据足以表明申请人的拟议事业具有实质价值。申请人提交了关于管理咨询行业、美国航空和制造业面临的挑战以及小企业对美国经济重要性的证据。本办公室同意，申请人通过其自有企业向这些目标行业提供咨询服务的计划具有实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，审理主任认定申请人未证明其拟议咨询业务将如何在咨询领域或其打算作为独立顾问服务的行业中产生更广泛的影响。审理主任进一步认定，申请人未证明其拟议事业将如何产生与国家重要性相称的重大经济影响。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并重复其先前的主张，即通过作为专注于流程改进的商业顾问工作，他将在各行业提高运营效率，对被视为具有国家重要性的行业产生直接影响，包括航空运输、制造业和小型企业。申请人还强调，由于他将创办自己的公司，其工作的直接和间接经济影响将不限于单一雇主及其客户。最后，他强调其向制造业提供的拟议服务属于美国政府认定对美国竞争力具有重要性的 STEM 领域，应根据USCIS政策手册中提供的指导予以有利考量。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。拟议事业是否具有国家重要性取决于其“潜在的预期影响”。在特定领域内具有国家或全球影响的事业——例如引入改进的制造工艺或医学进步的事业——可能具有国家重要性。Id. 此外，“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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。本办公室还将考虑诸如是否有证据表明拟议事业具有广泛增进社会福利的潜力，或其是否影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项等因素。

申请人主张其拟议事业将产生重大积极经济影响，这些影响将是直接的（基于其创办自有咨询业务的计划），以及间接的（基于

关于他将对依赖其咨询服务的客户产生的积极影响。尽管申请人提交了一份他称之为“商业计划”的文件，但该文件未包含任何与其未来业务潜在创造就业和收入相关的预测。例如，尽管他声称其事业将为美国工人创造直接和间接就业岗位，但该商业计划未指明将创造的就业岗位数量或类型、这些岗位的地点、这些工人的工资或其他细节。此外，他未说明他将在经济萧条地区经营其业务。因此，尽管申请人笼统地暗示其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业给区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平，该判断基于就业水平、税收或商业活动。26 I&N Dec. at 890。

相反，申请人关于其拟议事业潜在经济影响的多数主张，涉及的是其打算提供咨询服务的各行业的广泛经济影响。例如，他强调管理咨询是一个不断增长的行业，2023年收入达329.9 billion美元；航空运输业占美国GDP的4.2 percent；小企业是“美国经济的支柱”；制造业在直接和间接创造就业方面是领先行业。申请人坚持认为，他在这些行业与客户开展的拟议咨询工作将带来成本节约以及生产率和效率的提高，并产生“涟漪效应”，从而带来收入增加和整体增长。因此，他主张自己的工作将（尽管是间接地）促进“更健康的商业生态系统”，并增加可用于为全体美国人利益提供公共服务的税收收入。

记录支持航空运输、制造业和咨询行业对美国经济具有重要性。然而，举证责任在申请人，须证明其具体拟议事业的经济影响是“实质性的”；他不能依赖行业整体经济数据来满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。他未提供具体计划、预测或计算来支持其关于拟议事业潜在间接经济影响的宽泛主张。他也未以其他方式提供证据基础来证明其工作将例如在美国产生“更健康的商业生态系统”。虽然任何商业活动都有可能对经济产生积极影响，但记录未证明申请人的独立咨询业务如何能够产生如此重大的间接经济活动，以至于达到“实质性积极经济影响”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人笼统地表示，他将能够为各行业的客户优化和自动化某些内部流程，但他未声称例如他打算引入可能具有全行业影响的创新方法或新颖进步。在Dhanasar案中，该非公民作为科学教师的工作被认定具有实质性价值，但未使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，记录同样未证明申请人作为独立顾问的拟议事业将例如减少美国航空公司航班延误的发生率、改善美国制造业实践，或以与国家重要性相称的规模推进管理咨询行业。如前所述，申请人的商业计划几乎未提供

关于其未来咨询业务预期规模和范围的洞见，而且总体而言，记录不支持其关于他准备对多个行业和美国经济健康产生“深远影响”的主张。

作为其拟议事业潜在影响的一个例子，申请人提交了一封来自潜在美国客户的信函，该客户在大型节庆和活动中组装、准备和管理食品摊位。该潜在客户表示有兴趣聘请申请人的咨询服务，以“进一步发展我们的公司，改善我们的内部流程，并提高我们的效率和盈利能力”。该信函提到申请人“独特且量身定制的方法”，指出他将分析其现有流程并实施旨在改善公司绩效的方法。无论是该信函还是记录中的其他证据，均未详细说明申请人在管理咨询或优化内部流程方面的“独特”方法；事实上，他此前从未担任过顾问，也未在该潜在客户的行业工作过。

尽管申请人相当强调他打算向航空运输和制造业提供的咨询服务的重要性，但他未指明这些行业中的任何潜在客户。如前所述，尽管申请人提交了其拟议事业的计划，但该计划未提供关于他作为独立顾问可能且现实地瞄准的客户数量或类型的任何信息。因此，他未证明其作为独立顾问的工作更有可能（而非不可能）以具有达到国家重要性水平之影响的力度，影响这些目标行业之一或任何其他行业。Matter of Chawathe, 19 I&N Dec. at 376（解释“优势证据”标准要求申请人提交相关、有证明力和可信的证据，以表明待证事实“很可能”为真）。

申请人在上诉中主张，其向制造业客户提供咨询服务的提议在促进美国在STEM领域的竞争力方面具有国家重要性。他强调，制造业的“经济韧性”在总统拜登2022年预算的《研究与开发优先事项备忘录》中得到强调，该备忘录由科学和技术政策办公室主任与管理与预算办公室主任联合发布。该备忘录指出，“对经济韧性的投资应强调确保安全、清洁和可靠获取关键产品、材料和矿物的技术，包括能够按需经济高效地生产关键商品的新制造和生物制造工艺。”

USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有STEM高级学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其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具有重要意义的STEM领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。关于Dhanasar框架的第一项要件，我们承认，旨在推进STEM技术和研究的拟议事业不仅对美国科学和技术利益具有实质性价值，而且可能具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。如记录所述，申请人的拟议事业并不明确涉及STEM技术的研究和推进。申请人的工作经历不包括产品制造方面的具体经验，他表示打算最终作为独立顾问工作，并以该身份可能为制造业客户提供服务。然而，他未充分阐明其作为

独立顾问的工作范围将如何有意义地促进并对美国在制造业的技术领导力和竞争力产生广泛影响。基于上述理由，申请人未证明其拟议事业因与STEM领域的潜在联系而具有国家重要性。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人指出其学术和专业资格及其过往工作经历，并强调其此前在航空运输行业的工作。我们审查了其陈述以及来自其前雇主和商业联系人的几封推荐信。这些信函的作者赞扬申请人的专业知识、职业素养、个人品质和过往成就。然而，他们未讨论其具体的拟议事业，也未谈及他工作潜在的更广泛影响。因此，这些信函不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国国民 ”。26 I&N Dec at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

基于上述理由，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

申请人必须满足Dhanasar分析框架的全部三项要件，才能确立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，我们拒绝触及并在此保留对Dhanasar第二项和第三项要件的讨论。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯属咨询性的认定 ”）；另参见Matter of L-A-C, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

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其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。