APR072025_02B5203 · 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

案卷编号：37720307 日期：2025年4月7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）

申请人是一名机械工程师和业务经理，寻求以拥有高等学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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（Director）否决了该申请，认定记录未能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。现依据 8 C.F.R. § 103.3 该事项提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其为高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得行使裁量权，豁免工作要求以符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可行使裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在应审理主任补件通知（RFE）提交的职业计划中，申请人称其将担任一家咨询公司的首席执行官，为纸卷产品行业的中小型企业（SMEs）提供服务。该职业计划列明公司的目标为：提升客户满意度、扩大市场覆盖、促进运营卓越、加强行业专长、推动创新、确保法规合规、建立战略合作伙伴关系以及实现可持续增长。

审理主任认定申请人符合作为高等学位专业人士的 EB-2 分类资格。鉴于申请人提交了其工商管理硕士学位的证据，本办公室同意该认定。上诉中唯一的问题是，豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证，是否符合国家利益。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值。本办公室同意。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。该考量可包括：拟从事事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。

审理主任认定申请人未能证明其公司将对客户之外的其所在领域产生更广泛影响。在上诉中，申请人主张审理主任未考虑其公司将产生的更广泛经济影响、未考虑其公司的累积影响，且未实质性地评估其职业计划、专家意见书和支持信函。

申请人主张其拟从事事业具有国家重要性，因为它“ 旨在通过整合预测性维护系统和节能解决方案等先进技术，实现工业流程现代化、促进可持续性并提高运营效率 ”。申请人未援引任何证据支持该主张。申请人还声称其公司的服务将“ 产生广泛的全国性影响，特别是在制造效率和可持续实践方面，这些领域对于维持美国产业的竞争力至关重要 ”。申请人未援引任何证据支持该主张。申请人进一步主张其公司的服务“ 将通过扩大先进制造技术培训项目的获取渠道来创造就业机会，

这些技术对于支持美国经济关键部门的创新和经济增长至关重要 ”。申请人同样未援引任何证据支持该主张。

申请人主张证据 “ 清楚表明其工作将惠及众多行业，包括制造业、工业、纸浆和造纸、技术、能源以及中小企业 ”。然而，申请人未能证明其公司在这些领域的工作将超出聘用其公司服务的个别中小企业，从而对其所在领域产生更广泛影响。申请人提交了前雇主的信函，这些信函赞扬其过往工作和成就，但未讨论其拟从事事业。A-L-、A-G-Z-M-、B-H- 和 J-C-C- 赞扬申请人在其公司过往职位上的工作，但未讨论其拟从事事业。

其他信函表达了对申请人有能力在其领域产生积极影响的信心，但未确立其拟从事事业的国家重要性。B-C- 称申请人的工作 “ 对整体造纸行业产生了积极影响，促进了可持续和高效实践 ”，并表示相信申请人 “ 的才华和敬业精神在其未来于美国的职业生涯中将同样宝贵 ”，但未讨论申请人拟从事事业的潜在前瞻性影响。C-D-G- 将申请人的工作视为其混凝土厂成功的基础，并重复了与 B-C- 相同的措辞，表示相信申请人 “ 的才华和敬业精神在其未来于美国的职业生涯中将同样宝贵 ”，但未讨论申请人拟从事事业的潜在前瞻性影响。J-B- 称申请人 “ 对制造业的贡献，特别是在纸张生产领域，是无价的，其在美国的持续工作无疑将惠及该行业和更广泛的经济 ”。J-B- 未讨论申请人拟设立的公司，也未具体说明其公司如何以与国家重要性相称的水平惠及行业和更广泛经济。G-B- 称申请人的贡献 “ 对美国的可持续发展和产业竞争力具有价值 ”，并表示相信申请人 “ 的经验和技术技能不仅将惠及纸浆和造纸行业，还将有助于推进该国的环境技术 ”。G-B- 未讨论申请人拟设立的公司，也未解释该公司将如何以表明国家重要性的方式推进环境技术。
申请人还提交了 D-P- 的信函，D-P- 是_____的教授，'----------~ 表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。D-P- 称申请人的公司具有雇用美国工人的重大潜力以及其他重大积极经济影响。D-P- 解释说，通过专注于 “ 纸卷产品、卫生纸和厨房纸巾生产所用机械维护的专业规划和执行 ”，申请人的公司 “ 可能会在工业维护、工程和运营管理领域创造对熟练劳动力的需求 ”。D-P- 还主张，申请人公司对创新生产技术 and 可持续性措施的使用将需要美国本土工程师、技术人员和操作人员的专业知识，而公司对持续改进和培训的专注将 “ 促成高技能美国劳动力的发展，进一步增加就业机会 ”。

2 本办公室使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

D-P-未具体说明申请人的公司为个别企业提供的咨询服务将如何在其所在行业产生与全国重要性相称的就业增长。申请人的职业计划也未表明其公司具有雇用美国工人的重大潜力。该职业计划预计公司第一年将雇用超过四名员工，到第三年增至16名员工。该职业计划预计公司第一年利润将在39,440美元至93,760美元之间，到第五年增至336,017美元至535,767美元之间。这些预测并未表明该公司会在该职业计划所称2023年营收为150亿美元、2024年估计为170亿美元的行业中产生重大积极经济影响。

D-P-主张申请人的公司还具有全国重要性，因为它将广泛增进社会福利。D-P-称申请人的公司“确保对公共卫生和个人卫生至关重要的日常用品的稳定可靠供应”，其对可持续实践的重视“直接有助于环境福利”。此外，D-P-主张申请人的公司“对安全、健康和员工持续培训的关注改善了制造业内的整体工作条件”。D-P-未具体说明申请人的公司的咨询服务将如何在这些个别中小企业之外产生这些惠益，从而以体现全国重要性的水平影响公共卫生、环境福利和工作条件。

D-P-进一步主张申请人的公司具有全国重要性，因为它在纸浆和造纸行业具有全国乃至全球影响。D-P-称，通过“引进先进生产技术和改善机械维护”，申请人的公司“增强了美国纸浆和造纸行业满足国内需求同时在保持全球市场竞争力的能力”。D-P-还主张申请人的公司“对可持续实践的重视与国际上减少行业环境影响的做法相一致”。然而，记录并未证明申请人的公司使用先进生产技术、改善机械维护或可持续实践在其领域具有独特性、创新性或其他全国或全球影响。参见同上，第889页（讨论改进制造工艺或医学进步作为特定领域内具有全国甚至全球影响的示例）。

D-P-还主张申请人的拟议事业具有全国重要性，因为它“影响了一个已被美国政府实体认定具有全国重要性的事项：可持续制造实践和工业创新”。具体而言，D-P-称申请人的公司与环境保护局的可持续材料管理计划、能源部的“更好的工厂”计划以及国家标准与技术研究院的“美国制造”倡议相一致。然而，D-P-未证明申请人的公司在可持续制造实践和工业创新方面的工作将如何超越将聘用其公司服务的个别中小企业，达到与全国重要性相称的水平。我们对全国重要性的评估并不着眼于某一领域或政府倡议的总体重要性，而是“着眼于外国人拟从事的具体事业”。同上。

总之，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、具有其他重大积极经济影响、在其领域具有全国甚至全球影响，或具有表明全国重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的全国重要性，因此不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结果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

申请人未能证明其拟议事业的全国重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，他未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。