DEC012023_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

案号：28787954 日期：2023年12月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名工业工程师，寻求以持有高级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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架其余两项要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁决结果而言不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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 underlying 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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然无论是法规还是相关

条例均未界定“国家利益”一词，但 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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

代理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是一名专攻大众消费行业的工业工程师，拥有14年管理供应链物流的经验。其拟从事的事业是“组建一个团队，为供应链公司提供物流流程管理和处理方面的咨询服务……这将帮助他们将业务扩展至全美国，创造大量就业机会。这反过来将带动设施建设，从而创造间接就业机会，以及这些企业所管理设施的租赁。”为接触工业领域的潜在客户，申请人称其将“分析疫情后对供应链的影响，以改进配送物流和供应链管理”，并将通过“会议和通函”展示其研究结果、分析数据及改进建议。他表示其服务将“[优化]空间利用并使设施现代化，以实现准时制运营并缓解供应链瓶颈。”

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐信和支持信、成就证书。他还提交了讨论供应链管理领域及其重要性以及美国政府相关倡议的行业报告和文章。在其个人陈述中，申请人称其拟从事的事业将在“运营初期为约60名员工”提供直接就业。他还称其拟从事的事业将在一个新的供应链物流设施方面于运输和维护领域间接创造就业。

在初步审查后，主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的回复包括一份更新的个人陈述、额外的行业报告和文章，以及额外的推荐信。

[1] 另参见 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] 记录显示，申请人持有等同于2008年授予的美国学士学位，其后拥有五年以上逐步提升的经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在审查申请人的RFE回复后，代理主任认定申请人提交了足以证明拟从事事业具有实质价值的证据。然而，她认定申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟从事事业，或权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。代理主任指出，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或全国性影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超越其自身业务和客户的更广泛影响。代理主任进一步指出，申请人未提供商业计划以支持其声称有意雇用60名员工，也未证明其将以会产生重大积极经济效应的薪资水平支付员工薪酬。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任的决定“ 包含超出无害错误、达到滥用酌处权程度的误解和误用法律的情形 ”。申请人主张代理主任在要求提供商业计划方面施加了新颖或独特的要求。他进一步主张，尽管直接创造就业是一个应考虑的因素，但代理主任对创造就业的关注构成滥用酌处权。此外，申请人主张代理主任的决定是任意且反复无常的，因为“ 没有对证据进行正式或实质性的分析，也没有解释排除证据并得出结论背后的推理 ”。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家级重要性

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，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。在确定拟从事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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻求[拟从事事业的]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全国甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，第890页。

申请人提交了描述供应链管理重要性的文章和行业报告，以及证明供应链管理是一项国家

倡议的行政命令。3 供应链管理专业人士协会（Council of Supply Chain Management Professionals）一份未注明日期的、题为“ 供应链管理的重要性 ”的声明，为有意开始从事供应链管理职业的人士提供信息。尽管该声明列举了供应链管理对企业的益处，但申请人并未解释该声明如何证明其具体的拟议事业具有国家重要性。同样，2018年3月《哈佛商业评论》一篇题为“ 供应链经济与美国优质就业的未来 ”的文章表明，供应链经济在美国规模庞大且十分重要，但并未涉及申请人具体拟议事业的国家重要性。Investing.com于2022年8月发表的一篇题为“ 警报：中国的新冠疫情可能重燃瓶颈并导致通胀停滞 ”的文章，简要讨论了疫情及随后病例反弹所造成的负面经济影响，包括供应链中断。然而，该文章提供的是概括性信息，并未聚焦于申请人具体的拟议事业。如上所述，代理主任认定该事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是国家安全重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及一般意义上的供应链管理领域，而非其具体的拟议事业。尽管我们同意供应链管理很重要，且可能是国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。即使综合考虑这些文章和报告，并结合全部情况，记录中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示能够证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还提交了其个人陈述，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在 Dhanasar 案中，我们指出，我们寻求拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。尽管申请人称其在供应链管理方面的经验将通过为美国公司创造业务和创造就业机会来促进美国经济，但他并未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人在其初始个人陈述中所述的其公司创造就业的预测，在记录中同样缺乏支持。

正如代理主任所指出的，记录中不包含申请人拟议事业的商业计划。4 尽管申请人在其个人陈述中称，他打算“ 联系工业领域的公司……以深入分析对美国供应链产生负面影响的

3 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。
4 正如申请人在上诉中所指出的，关于如何实施拟议事业的具体模式或计划，可能有助于确立 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件将焦点从事业转向申请人，以及其推进该事业的准备程度。参见同上 at 890；另一般性参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，就 Dhanasar 框架的第一项要件而言，“ 在确定国家重要性时，审查官员的分析应侧重于受益人将做什么，而非具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)（着重号为原文所加）。

因素”，但申请人并未详细描述其计划的研究或方法，而这正是申请人打算如何实施其拟议事业的关键组成部分。申请人也未指明其打算展示研究结果的会议地点，或提供有关这些活动的其他细节。

我们不同意代理主任在指出缺乏商业计划或未解释申请人打算如何实施其事业时施加了新颖或独特的要求。申请人未解释，如果不考虑其商业计划、这些具体事业估算所依据的超出概括性预测的基础、其打算从事的工作，或其寻求实施事业的其他方式，我们还能如何评估该事业的潜在预期影响。申请人的个人陈述不够具体或详细，使我们无法在不考虑申请人打算实施这一目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在预期影响。

申请人还在上诉中主张，代理主任滥用其自由裁量权，“固执地聚焦于创造就业”。我们同意，雇用美国工人的显著潜力，或提供其他积极经济效应，只是证明国家重要性的方式之一，并非必需。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。然而，这一主张并不能证明代理主任在认定记录未确立拟议事业雇用美国工人的显著潜力方面存在错误。缺乏雇用美国工人的潜力并非代理主任认定申请人未确立国家重要性的唯一依据，代理主任也未陈述或暗示证明雇用美国工人的潜力是确立国家重要性的必要条件。相反，代理主任将这一分析作为可能确立国家重要性的若干方式之一纳入其中。5 代理主任正确地指出，申请人未经证实的证言证据不能确立其主张，且记录缺乏佐证证据。

申请人接下来主张，该否决存在缺陷，因为代理主任未考虑记录中的全部证据。申请人称，未能考虑所提交的全部相关证据已被认定为滥用自由裁量权，并援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mich. 1994)。尽管我们同意裁决者应考虑记录中的相关证据，6 我们也指出，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理在适当提交给我们时会得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。参见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在代理主任未考虑的相关证据的主张。

为支持这一主张，申请人指出，代理主任在补证通知（RFE）和决定中均表示，没有证据可以佐证拟议事业的重大积极经济影响。

5 在讨论国家重要性时，USCIS 政策手册指出：“在经济方面，[拟议事业]可能具有‘雇用美国工人的显著潜力’或‘其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区’。因此，申请人应提交详细描述，解释拟议事业，并提供书面证据以证明该事业具有国家重要性。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1). https://www.uscis.gov/policy-manual。

6 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人主张，这表明代理主任未充分审查初始证据或为回应补证通知而提交的证据，因为“这两份文件均包含由客观书面证据支持的大量论证”。但如上所述，代理主任将缺乏经济影响作为未确立国家重要性的若干方式之一纳入其中，我们认定这并不支持代理主任未审查记录的主张。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及供应链管理领域的一般重要性。然而，如上所述，证据未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件。

由于申请人未按 Dhanasar 框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对 Dhanasar 框架其余两项要件的上诉论点。7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其国家重要性、未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，或未能证明总体权衡下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求对美国有益。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。代理审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三项因素及符合国家利益豁免资格方面存在何种不足。申请人在上诉中的主张未能证明其满足Dhanasar全部三项要件。