FEB202024_04B5203 · 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：29667417 日期：2024年2月20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，寻求以拥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，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现由我们审理上诉。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其作为裁量事项值得获得对工作邀请要求的豁免，即符合“国家利益”。本法第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, 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）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名专注于精益生产领域的工业工程师。他于2017年从I I获得工业工程理学硕士学位，此后一直担任工业工程师。由于他作为拥有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，上诉中的唯一问题是，他作为裁量事项是否值得获得该分类工作邀请要求的国家利益豁免。

在其初始申请中，申请人表示其拟议事业是在精益制造或精益生产领域工作。尽管他将其先前的工作描述为持续改进工程师，并简要提及了在半导体行业工作的计划，但他未提供关于其拟议事业的充分细节。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份关于~----------~的商业计划，这是一家他计划创立并运营的咨询公司，将提供智能精益物料搬运系统（SLMHS）的实施，提供包括软件和技术集成、自动化、仓库设计和预防性维护在内的服务。

在审查申请人的初始提交材料和RFE回应后，审理主任认定所提供的新证据反映了申请人拟议事业中不被允许的重大变更，因此不能予以考虑。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使明显有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在上诉中，申请人主张其商业计划和RFE回应中的更新声明并未引入新的事业，而是提供了关于最初所述事业的更多细节。我们同意，因为这些材料提供了关于申请人将如何在精益制造和精益生产领域推进其最初拟议事业的必要细节。因此，我们将在Dhanasar框架下考虑商业计划及提交的其他相关证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件涉及拟议事业的实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

[1] Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

审理主任认定，申请人最初拟议的事业，即在精益制造领域担任持续改进工程师，具有实质价值。为支持申请人更新后的拟议事业，他提交了关于制造业增加自动化重要性的证据，以及其公司将提供的精益制造流程益处的证据。这些证据确立了其在商业和技术领域事业的实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，审理主任认定申请人侧重于其资格和成就，她指出这些因素是在Dhanasar框架第二项要件下考虑的，而非事业潜在的前瞻性影响。此外，审理主任指出，申请人强调精益制造领域的重要性，而非其具体拟议事业的重要性，依赖关于制造业在美国重要性的文章，并提及讨论商业、生产力和交通的政府报告。她最终认定，由于申请人拟议事业的影响不会超出其雇主和所服务的客户，不会对该领域产生更广泛的影响，因此不具有国家重要性。

在上诉中，申请人首先主张其拟议事业因I I商业计划中所证明的潜在就业创造而具有国家重要性。他援引Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)，主张商业计划必须足够详细以支持就业创造的潜力，并主张其商业计划提供了必要的细节以支持其就业创造主张的可信度。然而，该计划缺乏关于通过其拟议事业将创造多少以及何种类型工作的细节。在计划第10页，申请人列出了三个职位名称和描述：首席执行官（CEO）（他本人）、项目经理和工程师、以及行政助理。该计划后来在第23页讨论就业创造，提及软件开发、技术集成、自动化和维护服务方面的工作机会，但该部分也未提供这些职位将创造数量的估计，或描述将履行的职责。

此外，该计划预计公司运营五年后的薪资支付超过228,000美元，但未表明赚取这些薪资的雇员类型或数量，也未表明五年期间薪资的增长反映的是雇用更多雇员还是现有雇员的薪资增长。由于记录中缺乏关于拟议事业创造新工作的细节，包括雇用多名雇员的理由，我们认定申请人未证明其“具有雇用美国工人的重大潜力”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们还注意到，申请人未主张其将在经济萧条地区雇用工人，这是Dhanasar框架下考虑的另一个因素。Id.

申请人在上诉中进一步主张，其作为I l首席执行官的拟议事业将“加强国内制造业”、“促进经济韧性”和“促进可持续性”，通过缓解未来的供应链中断。他此前提交了证据，包括国家科学技术委员会2022年10月题为《先进制造业国家战略》的报告，以及拜登政府关于其“美国就业计划”的情况说明书。这两份文件均强调政府重振美国制造业的重点，包括使用申请人所提供的那种智能制造技术

称其公司将会帮助实施。但尽管该证据表明申请人拟从事的工业工程领域可以有助于解决这些国家目标，它并未表明其具体拟议事业在该领域或制造业具有产生更广泛影响的潜力。正如审理主任所指出的，I I将服务于数量本质上有限的客户，且申请人未能证明其作为该公司首席执行官的工作会产生超出该客户群范围的重大积极经济影响，或以其他方式具有国家重要性。

在提交上诉和书面论证意见后，申请人提交了一封补充信函，提及劳工部（DOL）Schedule A法规可能修订以纳入STEM职业。他指出，他拥有STEM领域的学士和硕士学位，且其拟议事业将涉及在STEM领域工作以实施精益制造技术。申请人指出，DOL的信息征集请求中提到了关于STEM领域劳动力短缺的讨论以及解决该短缺的努力，并主张这些表明其拟议事业具有国家重要性。

我们注意到，该信息征集请求是任何规则变更程序的初步步骤，DOL就STEM领域劳动力短缺状况征集信息这一事实，并不实质改变申请人的拟议事业是否具有国家重要性。但USCIS认可STEM领域的重要性，并在评估当申请人持有STEM高级学位、特别是哲学博士（Ph.D.）学位且拟议事业与该STEM领域相关时的国家利益豁免申请时予以考虑。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5((D)(2), www.uscis.gov/policy-manual。尽管许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业可能具有足够广泛的潜在影响以确立其国家重要性，举证责任仍在于申请人以优势证据标准证明其事业具有国家重要性。Chawathe, 25 I&N Dec. 375-76。正如Dhanasar案申请人从事STEM教育的提议一样，处于STEM领域但对该领域潜在影响有限的拟议事业不具有国家重要性。在此，尽管申请人的拟议事业相对于美国技术和经济利益具有实质价值，但他未能证明作为提供工程服务公司的首席执行官会在工程领域或制造业产生足够影响从而具有国家重要性。

基于上述所有理由，我们认定申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

III. 结论

申请人作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但他未能证明其符合Dhanasar分析框架第一项要件下的资格。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关于Dhanasar分析框架第二项和第三项要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对

对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 T&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）。

裁定：上诉被驳回。