FEB262025_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

案由：3 7172902 日期：2025年2月26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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。同上。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，即符合“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案指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架证明了国家利益豁免的资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、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。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前瞻性影响。同上。

申请人表示其打算在美国担任物流顾问。他声称，作为物流顾问，他可以在美国经济发展中发挥关键作用，具体包括：提高公司效率；促进先进技术在供应链管理中的采用；帮助企业实施物流可持续实践；制定风险管理和韧性策略；以及促进国际贸易以增加出口。随后，在回应审理主任要求补充证据（RFE）以了解其拟议事业性质的请求时，他表示打算经营自己的咨询公司，为物流、运输和货物仓储行业的企业提供协助，包括批发商和制造公司。

根据其商业计划，申请人打算提供多种服务，包括物流咨询、供应链管理、战略规划、运输优化、仓库和配送中心管理、技术整合、风险管理以及与海关和贸易合规相关的服务。其物流咨询服务将包括供应链分析与优化、库存管理与控制、物流与运输咨询、供应链技术实施、团队培训与发展以及供应链可持续性咨询。他声称这些服务旨在“交付可衡量的成果，推动成本降低、运营改善和战略决策”，并且他的服务将使这些行业的企业能够“精简运营并降低成本”。此外，申请人打算为该领域的其他人提供培训，并提供实习机会，以解决供应链管理和物流领域的劳动力短缺问题。最终，申请人声称其公司将提高客户业务运营的效率和效力，

[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上诉法院一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

并通过提高客户整体运营效率和竞争力产生重大经济影响。

基于其经验和公司的服务内容，他声称其公司有潜力成为物流、供应链管理、货物和仓储行业转型中的领导者，并且他致力于提供对国民经济产生持久积极影响的解决方案。记录显示，申请人打算在北卡罗来纳州[已隐去]经营其公司，原因是该市提供一系列经济激励措施，促进物流和制造业的增长，以及其中心位置和高速公路通达性。除了在[已隐去]的初始运营外，申请人表示他打算先在北卡罗来纳州开设更多办事处，然后扩展到加利福尼亚州、佛罗里达州、德克萨斯州和纽约州，从而将公司业务扩展至全国。

申请人声称其公司将对其行业产生更广泛的影响，因为他打算使用的方法和创新可以被其他公司和行业采用，并且其公司打算发布最佳实践并参加会议和研讨会。此外，申请人声称他将与新专业人士分享其专业知识和经验；促进和强调数字技能的发展；鼓励和支持新专业人士对该领域研发的兴趣；指导和建议个人设定职业目标；以及鼓励职业道德和环境责任。

为支持其事业，申请人提供了五年商业计划、专家意见书、推荐信、多篇讨论物流咨询领域及物流行业对美国经济影响的文章、电子商务行业的增长趋势、物流咨询、政府关于促进供应链领域倡议的情况说明书，以及讨论移民企业家影响的文章。[2]

经审查，审理主任认定，虽然申请人证明了其事业的实质价值，但记录未能证明其国家重要性，因为其事业的前瞻性影响不会充分延伸至其客户之外，从而在行业或领域内产生更广泛的影响。并且，与申请人在记录中的主张相反，申请人未能证明其开发的任何培训或方法将对其领域产生广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以Dhanasar案所设想的方式产生实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，声称审理主任未充分考虑其拟议事业的国家重要性，并错误地认定其事业的益处将仅限于其潜在客户。然而，值得注意的是，除了总体上不同意审理主任的结论外，申请人并未讨论审理主任未考虑哪些具体证据，也未指出审理主任决定中的法律错误。并且，申请人未回应审理主任关于其事业影响有限的具体结论，而是重复了此前向审理主任提出的关于其

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

事业国家重要性的相同主张，继续主要依赖物流和供应链领域的重要性。由于上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述，仅此遗漏即构成驳回上诉的理由。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明国家利益豁免的资格，并将根据案情驳回上诉。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录进行重新审查（de novo review），我们认定记录证明了申请人拟从事事业的实质价值，但未能以优势证据证明其拟从事的经营物流咨询业务的事业将具有Dhanasar分析框架所设想的国家重要性。

在Dhanasar案中我们指出，在判断国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此我们“寻找更广泛的影响”，并指出“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乃至全球影响。”Id.。我们还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890

在上诉中，申请人主张其公司直接满足零售、制造和医疗保健等多个经济部门的需求，并有助于实现优化供应链、提高各行业效率以增强美国经济竞争力的国家优先事项。他重申，其公司致力于通过引入创新做法和整合先进技术、为所有员工提供全面培训并与行业分享最佳实践，来提升物流咨询的标准。然而，记录中并未包含对这些方法预期影响的解释或补充信息。例如，申请人未解释其打算开发的任何方法和培训——即使被其客户采纳和使用——与市场上已广泛可获得的方法相比如何，从而使我们能够判断其公司的服务是否确实类似于Dhanasar案所设想的“改进的制造工艺或医学进步”。Dhanasar at 889。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。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明力甚微。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

尽管我们认可申请人的服务可能对其潜在客户有益，但申请人未充分解释向其客户提供的服务如何会对该领域产生更广泛的影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更

广泛的影响。Dhanasar at 893。同样，申请人在其商业计划中概述的服务并未证明拟从事的事业将产生与国家重要性相称的更广泛影响。

我们还审查了记录中的行业文章和报告，并认定它们未能证明申请人事业的国家重要性。尽管支持该行业的政府利益可能证明其事业具有实质价值，但申请人未表明其事业将如何对该行业或记录中概述的倡议产生有意义的影响。如前所述，在评估拟从事事业的国家重要性时，仅凭申请人将服务的行业不足以确立国家重要性，相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

并且我们同意，记录未能证明申请人的事业将产生Dhanasar案所设想的重大经济利益。在商业计划中，申请人表示到运营第五年，他预计实现总销售额9,089,090美元，同时雇用21名个人，从而产生1,741,853美元的年度工资支出。然而值得注意的是，尽管申请人列明了每名员工将担任的各种职位，但商业计划未对这些就业预测的依据提供充分解释。而且，除了提供所提供服务的预期成本外，商业计划也未解释财务预测的依据。然而，即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释，它们也未证明其公司将达到国家重要性水平的规模运营。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟从事事业直接产生的经济活动将如何带来Dhanasar案所设想的重大经济利益。

我们还审查了记录中的专家意见书和推荐信，但认定它们也未充分证明申请人拟从事事业的国家重要性。Dr. S-S-提供的专家意见书主要依赖申请人的过往经历以及物流领域的重要性，而未解释申请人的公司将如何对该领域产生更广泛的影响。尽管Dr. S-S-断言该公司将通过向其潜在客户提供关键服务（包括解决供应链的效率和效力问题）来影响更广泛的物流和供应链管理领域，但他们未解释这些服务——即使对公司的客户有益——将如何产生与国家重要性相称的更广泛影响。此外，在讨论拟从事事业对社会福利的影响时，Dr. S-S-主要依赖旨在改善劳动力的广泛联邦事业的重要性和影响，但未解释申请人的公司将如何对这些倡议产生有意义的影响。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明力给予专家证词不同的权重）。

同样，尽管我们认可记录中的推荐信证明申请人在物流领域拥有丰富经验，但它们未能证明其拟从事事业的国家重要性。申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“将关注点从拟从事事业转移到该外国人本人”。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否证明了其拟从事事业的国家重要性。我们认定他未能证明。

基于上述理由，证据未能证明拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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，我们认定他未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。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在Dhanasar案第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

裁定：上诉被驳回。