JUL082024_12B5203 · 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：31112039 日期：2024年7月8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）

申请人是一名财务官，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，或豁免工作要求及劳工证将有利于美国。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

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提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得“ 在国家利益下 ”对工作要求行使自由裁量豁免。该法第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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。尚待裁定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下主张的资格，申请人的商业计划书称，其拟议事业是担任一家咨询公司的首席财务官，该公司提供“ 向全美采矿业、制造业以及石油和天然气企业提供供应链咨询服务，同时还向这些企业供应采矿消耗品和地面支护物品、安全材料等。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”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。本办公室还指出，“ 一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

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份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

在此，申请人未描述其作为公司首席财务官的雇佣将如何对物流领域产生更广泛影响。申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为其拟议事业是“对国家挑战的多方面解决方案”，因为它“解决了财务经理短缺问题，与政府倡议相一致，应对供应链问题，并强调[申请人]对美国经济和国民福祉作出积极贡献的能力。”然而，这些概括性陈述未能充分解释申请人作为一家公司财务官的工作将如何产生超出该公司咨询客户、达到具有国家重要性水平并对更广泛物流和供应链领域的影响。

所提交的记录也未为其论点提供充分支持。2 为证明其事业的国家重要性，申请人提交了信息性文章、一份个人陈述、两封意见书以及一份商业计划书。申请人提交的文章广泛讨论物流、供应链以及首席财务官的作用。3 此外，申请人提交了关于各种主题的多份政府报告，例如1990年《首席财务官法》、联邦储备委员会2023年年度绩效计划，以及增加科学和技术领域毕业生的倡议。这些文章和报告证据价值甚微，因为它们未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式对物流和供应链领域产生广泛影响。

在个人陈述中，申请人声称其事业将有助于“促进公平经济增长、复苏，以及增进福祉和一般民众的福利”。她声称，通过担任其公司的首席财务官，她将“应对国家的危机并促进公众福利和生活质量”，并“为美国提供重大积极经济影响”。主张需要支持来支撑，因为断言本身不构成证据。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。在主张该事业具有国家重要性时，申请人的陈述聚焦于其背景、她打算履行的工作职责、物流和供应链领域的重要性，以及该国对经验丰富财务高管的一般需求。该陈述未解释申请人作为该公司首席财务官的职位将如何以具有国家重要性的方式产生影响。此外，如上所述，本办公室的关注点不是申请人将从事的物流、供应链或金融领域的重要性。本办公室对国家重要性的分析集中于“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人还提供了两封意见书，分别来自I I博士和I I博士，二人分别为
和 I的教授。作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果意见与

2 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。
3 本办公室注意到，提交的若干文章是在申请提交之后发表的。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，本办公室将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。本办公室最终负责就该个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格推定证据。同上。

在此，咨询意见的证明价值很小。首先，I I博士的信函缺乏解释和分析，未能说明拟议事业如何具有国家重要性。该信函对国家重要性的讨论首先解释了公司的职能和申请人的角色，然后叙述了财务经理和金融领域的重要性。随后，他仅凭这些领域的重要性便草率得出结论，认为她的拟议事业具有国家重要性。这一结论忽视了Dhanasar的要求。决定一项事业是否具有国家重要性的，并非该领域的重要性，而是该特定事业将如何以与国家重要性相称的层面影响该领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

其次，I I博士的信函认定申请人将产生“ 对经济增长的连锁效应 ”，满足国家对知识型劳动者的需求，并“ 可能影响……更广泛的供应链和物流行业 ”。他对国家利益的评估主要集中于对申请人将承担的岗位职责的一般性说明，以及良好财务管理和物流领域的重要性。由此，他泛泛推断，由于申请人将在重要领域成为一名优秀的财务高管，她将产生上述各种影响。这一结论缺乏充分的分析支持，并将领域的重要性与事业的重要性混为一谈。他未解释该特定拟议事业如何超越申请人将合作的个别公司而对领域产生影响，也未解释她的事业如何产生与国家重要性相当的经济影响。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

此外，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。然而在此，商业计划未能充分支持其就业和收入创造的预测。

申请人的商业计划预计其公司将在第五年达到总计13名员工。该计划还预计第一年产生40,880美元净利润，到第五年达到120,905美元。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，且案卷中不包含支持商业计划财务预测的证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中真实性的判定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真实性不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定。参见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

此外，即使我们假定商业计划中的所有预测均准确无误，案卷仍缺乏证据证明该影响将具有国家重要性。申请人的上诉书面论证意见称，拟议事业“ 与供应链管理领域相关联，且她的工作将对美国公司产生积极影响，最终可使国民经济受益 ”。

然而，申请人未提供文件支持这些关于其工作将产生国家重要性层面的实质性经济增长的陈述。案卷未说明，如商业计划所预测，到第五年创造13个就业岗位并产生120,905美元净利润，如何会产生国家重要性层面的实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

因此，基于上述理由，我们认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性，因而未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定案卷未能确立她的拟议事业将充分延伸至其合作公司之外，以更广泛地影响地区或国家。26 I&N Dec. at 893。她也未能表明，申请人事业所产生的地区或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。因此，我们认定案卷未证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争点作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性争点）。

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，我们认定她未能确立其符合资格或 otherwise 在自由裁量权上应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。