JUL122024_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：30627808 日期：2024年7月12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和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位要求（即劳工证要求）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。审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但未证明对职位要求（因而对劳工证）的自由裁量豁免将符合国家利益。现本事项依据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。

I. 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级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得获得对职位要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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分析框架。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] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为拥有高级学位的专业人士的资格。记录支持该认定。申请人提供了证据，证明其获得了相当于外国工业工程学士学位，随后在该领域拥有超过五年的逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（“ 高级学位 ”的定义）。剩余问题是申请人是否证明了对职位要求（因而对劳工证）的自由裁量豁免将符合国家利益。

申请人是一名工业工程师，在巴西混凝土制造行业拥有约15年的技术和商业管理经验，最近担任一家为基础设施项目制造预制钢筋混凝土管的公司的管理合伙人。

在回应审理主任补件通知（RFE）时提交的商业计划中，申请人表明其意图拥有并经营一家位于佛罗里达州的公司，并对拟议事业描述如下：

[申请人的公司]是一家位于佛罗里达州的企业，将从事压制/振动混凝土排水地砖（铺路砖）的制造和批发，产品包括普通水泥灰色和白色水泥白色。这些砖块具有隔热、排水和防滑功能，主要用于游泳池周围和花园中。[该公司]将向游泳池建造商和景观设计公司提供其产品……。该公司将在
2II该地点运营，靠近水泥厂以及石材和砂供应商……。

该商业计划讨论了公司产品的优势、此类产品在佛罗里达州的市场、美国混凝土管和砌块制造业、公司前五年的运营人员配置和财务预测，以及拟议事业预期的经济和行业相关影响。

审理主任认定申请人确立了其拟议事业的实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业。然而，审理主任得出结论，申请人未能履行举证责任证明拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下作为自由裁量事项豁免职位要求将有利于美国。

2 在提交申请时，申请人并未表明其意图在美国经营一家制造公司，尽管记录显示其公司于2019年在佛罗里达州成立。相反，在其最初的职业计划中，他表示打算与在美国制造设备的美国公司合作，协助它们开拓通往巴西的销售渠道以增加出口。

在上诉中，申请人主张记录中的证据足以证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件，并且以其他方式值得获得对职位要求的国家利益自由裁量豁免。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此未能履行举证责任证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

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。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了媒体和行业文章及报告，讨论了工业工程职业、对工业工程师日益增长的市场需求、工程职业中合格工人的短缺、美国的制造业和建筑业，以及移民企业家对美国经济的重要贡献。基于此及其他相关证据，本办公室同意审理主任的认定，即申请人在美国拥有并经营一家混凝土铺路砖制造公司的拟议事业在Dhanasar案所确定的一个或多个领域中具有实质价值。

在上诉中，申请人主张，审理主任认为足以证明其拟议事业实质价值的证据同样确立了其国家重要性，并强调审理主任决定中存在明显的“矛盾”。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人可以提出一项聚焦于具有重大价值领域的拟议事业，但仍未能证明其具体事业在该领域中具有符合第一项要件国家重要性要素的潜在预期影响。因此，申请人关于审理主任决定在Dhanasar第一项要件方面存在矛盾认定的主张不具有说服力。

在Dhanasar案中，本办公室强调“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具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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。正如审理主任在补件通知中所指出的，USCIS还将考虑申请人是否证明其拟议事业将广泛增进社会福利，以及它是否影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。

审理主任认可了申请人关于其事业将通过对美国建筑和制造业提供支持与贡献而对其领域产生更广泛影响的主张。我们注意到，申请人在其商业计划中还表示，他将通过制造保护自然环境的环保和可持续产品来“支持全球绿色运动”，并“将其宝贵的技能和行业适用知识转移和传播到美国市场”，从而“帮助打造一支高素质的国内劳动力队伍”。他还进一步表示，他的工作将“加强STEM领域”，并声称“他计划中的工作[将证明]对国家的创新至关重要”。然而，审理主任的结论是，证据未能证明申请人的拟议事业将如何充分超出其公司及其客户群的范围，从而对其领域或行业产生更广泛的影响，以至于在该领域内具有“国家甚至全球影响”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

在上诉中，申请人强调了他打算在美国生产和销售的免维护混凝土排水铺装砖的生态特性，以及此类产品在佛罗里达州和其他游泳池高度集中和/或类似易受洪水影响地区的需求。他强调，他的拟议事业将“为美国市场推出一款卓越产品，同时为建材行业带来深刻创新”。他同样声称，该产品将“在美国市场独一无二，并为一项巨大的区域性和全国性问题提供革命性解决方案”，并主张美国市场需要“为适应恶劣天气事件而独特设计、精心工程的建筑材料”。基于这些陈述，申请人似乎主张，他的事业将为其行业带来可与Dhanasar中提到的“改进的制造工艺”相媲美的创新。Id. at 889.

然而，记录并未为申请人的主张提供充分支持，即其公司将通过制造透水混凝土铺装砖为美国市场提供“革命性解决方案”、“深刻创新”或独特产品。例如，他的商业计划指出，美国许多地方政府已经提供税收优惠和其他福利，“以鼓励使用透水铺装砖作为可持续的最佳管理实践”。该商业计划还包括直接引用和链接到其他美国公司的网站，这些公司生产和销售用于游泳池甲板、花园和其他硬景观项目的透水铺装砖，并指出混凝土铺装砖是这些应用中“最受欢迎且最具成本效益的铺装材料”。这一证据削弱了申请人关于他正在推出一种新的或独特的混凝土铺装产品的主张。此外，即使记录支持申请人关于他提供创新解决方案的主张，他也没有描述任何计划将其知识传播到培训自己未来员工之外。他关于在佛罗里达州经营小企业将“帮助该行业打造一支高素质的国内劳动力队伍”的断言，没有得到记录的充分支持。

商业计划中的信息描述了透水混凝土铺装产品的品质、优势和潜在用途，并支持申请人关于此类产品在美国、特别是在佛罗里达州存在市场的主张。它还突出了申请人的技术和管理技能以及他在巴西混凝土制造业不同细分领域的成功。然而，基于所讨论的理由，申请人未能证实其主张，即其公司的产品供应将为美国混凝土制造业的这一细分领域引入新的制造工艺或其他创新，或者其拟议事业在其领域具有其他更广泛的影响。

申请人还坚持认为，基于其预计销售收入、税收贡献及其直接和间接创造的就业机会，其拟议事业将对美国经济产生直接利益。审理主任讨论了申请人商业计划中提供的人员配置和财务预测，但得出结论认为，记录确实证明申请人的公司具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供了与Dhanasar的国家重要性要求相称的实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张，他的商业计划“广泛而有效地展示了他的公司将如何为佛罗里达州和美国经济贡献显著的就业增长、税收收入和整体利益”。他表示，商业计划中提供的就业、税收和收入数字“将以增量和积极的方式支持美国经济——这足以确定他的拟议事业对美国经济具有积极的预期经济影响，并足以达到Dhanasar分析所设定的门槛。”

申请人的商业计划包含五年预测，表明到第五年公司将拥有29名员工，支付971513美元的工资支出，产生2.37百万美元的总收入，并缴纳超过214000美元的税款。然而，该计划未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释这些人员配置和销售目标将如何实现。申请人的商业计划还纳入了一份简要的区域投入产出建模系统（RIMS II）分析，该分析依赖行业乘数来预测公司对其拟运营所在地区的潜在影响。根据商业计划，佛罗里达州混凝土管、砖及制造业的乘数表明，基于公司预期的人员配置和工资支出，申请人的公司将产生“第五年相当于88年的就业效应”和“第五年相当于2336013美元的家庭收入效应”。然而，商业计划未进一步阐述这些间接创造就业的主张，也未得到发布RIMS II乘数的经济分析局的任何独立证据支持。

无论如何，即使商业计划中的销售和就业预测及计算得到了充分证实，记录也不能证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将在经济萧条地区运营，或将以其他方式达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。参见26 I&N Dec. at 889。申请人称其拟议事业将对制造业产生重大影响，并“促进整体行业的扩张”。虽然任何创业事业所产生的收入和就业机会都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人有责任证明其特定事业的潜在积极经济影响将是“重大的”。记录显示，美国制造业在2020年雇用了超过12.1百万名工人，并在2019年创造了超过$2.3万亿的收入。申请人未能证明在该行业创造29个额外就业岗位和创造超过$2百万的收入达到了该门槛。

总体而言，证据未能充分证明拟议事业将通过就业水平、商业活动或相关税收收入，或相关的间接经济利益，在与Dhanasar第一项要素的国家重要性要素相称的水平上，为一个地区或其人口提供实质性的直接经济利益。

申请人还在其商业计划中主张，他的拟议事业将通过“ 加强STEM领域 ”而具有国家重要性。该商业计划引用了关于科学、技术、工程和数学（STEM）工作者对国家创新重要性、外国出生STEM工作者数量不断增加及其对美国经济贡献的统计数据。商业计划指出，申请人作为一名熟练的工业工程师，“ 将在整个美国经济中发挥越来越重要的作用，其计划中的工作将证明对国家的创新至关重要，同时也有助于满足全国对STEM工作者的预测需求。 ”

USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是工业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质性价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 然而，申请人的学术资格或拟议事业属于STEM领域这一事实并不自动证明其符合国家利益豁免的资格。相反，具体的拟议STEM事业必须就Dhanasar的第一项要素而言同时具有实质性价值和国家重要性。

在此，尽管申请人强调其工程背景，但他并未说明其拟议事业将如何“ 旨在推进STEM技术与研究 ”，或以其他方式具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。如上所述，记录未能充分支持申请人的主张，即他将在其领域引入产品进步、传播创新制造工艺或技术，也未以其他方式支持其关于拟议事业将“ 对国家的创新至关重要 ”的主张。此外，尚不清楚其拟议事业——打算在佛罗里达州雇用29名叉车操作员、地板机械操作员及助手、混凝土搅拌机操作员、包装和装货助手以及销售代表——将如何“ 满足全国范围内对STEM工作者的预测需求 ”。基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业因与一个或多个STEM领域相一致而具有国家重要性。

为进一步说明其拟议事业的潜在影响，申请人援引其过往作为混凝土制造业工业工程师和企业主的工作经历和资质。我们已审阅其简历、个人陈述以及雇主和同事的推荐信。尽管这些信件的作者对申请人及其在该领域的先前工作给予高度评价，但他们并未讨论其在美国的具体拟议事业，也未解释为何该事业具有国家重要性。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。26 I&N Dec at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

最后，我们注意到申请人提交了一份来自_____工程学教授的专家意见书，该教授依据Dhanasar框架的三项

要件评估了其资格。在论述Dhanasar第一项要件时，该作者重点论述了美国市场对工业工程师日益增长的需求、制造业作为美国经济驱动力的重要性，以及美国与巴西之间贸易关系的重要性。尽管该教授表示美国将从申请人作为工程师的专业知识和技能及其制造业经验中受益，但他并未充分论述申请人的具体拟议事业、其预期重大经济影响或申请人在该领域工作的任何更广泛影响。事实上，该作者表示申请人的拟议事业将涉及协助美国公司在巴西制造业领域寻求市场机会和投资，而这并非申请人商业计划中所述的拟议事业。

我们注意到，USCIS可自行裁量将大学、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最终负责对外籍国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、可靠性及整体证明价值给予专家证词不同的权重）。在此，专家意见书的许多内容对于申请人具体拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，记录中的文件未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。因此，记录未能证明其作为裁量事项有资格获得所请求的国家利益豁免。

B. 保留问题

我们关于拟议事业国家重要性的裁定已解决本上诉。因此，我们无需触及并因此保留申请人有关Dhanasar第三项要件的上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also 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触及替代性问题）。

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，我们认定其未能证明有资格或作为裁量事项有理由获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。