JUL282021_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：13310507 日期：WL Y 28, 2021

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名供应链经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。当司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 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。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，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。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，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。2

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2

该外国国民的贡献；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，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。2

二、分析

由于否决申请的核心在于申请人是否符合国家利益豁免资格，我们的决定将主要聚焦于该问题。但首先，还有一个需要讨论的额外门槛问题。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人属于具有相当于高级学位的渐进式学士后经验的专业人士。我们不同意该认定。

就本分类而言，专业是指以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。本案中，申请人于2006年8月至2011年1月在[已隐去]大学攻读工商管理学士学位。与此同时，他于2006年9月至2015年2月期间在[已隐去]子公司担任会计主管，为[已隐去]从事合同工作。由于申请人在获得学士学位之前即已进入该职业，该职业不符合法规对专业的定义。
申请人随后于2015年2月至2017年3月在[已隐去]担任供应链库存经理，略超过两年。他于2017年7月以F-1非移民学生身份进入美国，并在2018年6月提交申请时仍在美国。提交申请时，他未主张在美国有任何就业经验。因此，无论其在[已隐去]的职位是否属于专业职位，申请人在该职位上均不具备所要求的至少五年渐进式学士后经验。

申请人还提出了商业领域特殊能力的替代主张，审理主任未予处理。由于我们将基于其他理由驳回本上诉，我们保留该问题，因为进一步讨论不会影响上诉结果。3

B. 国家利益豁免

如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。

随申请提交的介绍性陈述包含以下段落：

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定所不需要的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代问题）。

在移民美国后，[申请人]打算在供应链管理领域发展其职业生涯，他将指导并协调生产、采购、仓储、分销和财务预测服务，以限制成本并提高准确性、客户服务和安全性。他将审查现有程序并实施程序以简化活动，以满足产品分销需求，同时指导库存的移动、存储和处理。

我们注意到，上述描述几乎逐字取自O*NET上供应链经理的一般职位描述，O*NET是由美国劳工部赞助的就业信息数据库。4 因此，上述段落描述的是供应链经理的一般职责，但并未提供关于申请人拟议事业的任何具体细节。由于供应链经理不存在一揽子豁免，申请人不能仅凭或主要凭其打算寻求供应链经理职位的意图来确立国家利益豁免的资格。一份单独的“ 陈述与职业计划 ”同样主要围绕供应链经理的一般职责展开，并补充声称“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司 ”将受益于他的“ 在巴西的人脉和经验 ”以及“ 对巴西商业环境的深入了解 ”。

申请人引用了关于供应链管理的一般信息，并声称“ 通过运营有效且高效的供应链，他可以提升客户服务、降低运营成本并改善生活质量。所有这些都可以带来利润增长，使公司得以成长，而这将需要雇用更多员工。”这些是关于该职业的一般性主张。因此，它们解释了某一特定公司为何会雇用供应链经理，但并未表明任何一位特定供应链经理的工作具有国家重要性。

关于与巴西贸易的主张不那么笼统，但即便如此，申请人也未解释他对巴西市场的了解如何使其拟议事业具有国家重要性。关于巴西贸易的一般统计数据在这方面并不足够，因为这些信息并未确立申请人拟议事业的影响。技能和经验并不会仅仅因为对潜在雇主可能有用就具有国家重要性。此外，申请人未提出与这些计划相关的任何具体事业。相反，他声称寻求在巴西开展业务的雇主可以受益于他对该国的了解。

申请人陈述：

我的具体事业可能通过以下方式影响美国：

- 通过管理和指导供应链行业为美国创造就业
- 改善生活质量的机会
- 提高客户满意度
- 降低采购成本
- 创造更高的利润率

4 见 https://www.onetonline.org/link/summary/11-3071.04（最后访问于2021年6月28日）。

• 培训供应链行业中缺乏经验的员工
• 环境效益
o 增加减少污染的机会
o 增加减少能源使用的机会
• 经济效益
o 降低生产成本
o 降低总供应链成本
o 增加现金流
o 创造就业

申请人未对这些主张作详细阐述。其中一些所声称的效益是雇主特定的（例如对成本和利润率的影响）；其他则缺乏充分解释。例如，关于减少污染，申请人提交了背景证据，显示提高供应链效率如何能够减少温室气体排放，但未详细说明其拟议事业将如何在全国性显著水平上产生此类效果。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供更多信息和证据以确立拟议事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了一份修订后的“职业计划与陈述”。该陈述的部分内容重复了早先版本，但他补充说，他已创立一家公司，！Ito“为……客户提供智能供应链咨询和物流解决方案”，并且他将在继续经营该公司的同时寻求“供应链经理的就业”。他陈述：

[M]我在美国的总体拟议事业是提供我的专业知识，帮助任何需要管理和组织其物流和供应链运营的美国公司。作为该领域的专家，我的工作将使我所工作的美国公司受益……。商业交易的增加不仅将为我所工作的公司提供竞争优势，还将为美国工人创造直接和间接就业，为地方经济以及整个美国经济创造税收收入。月度收据显示，L_____....__在2019年收到了来自l I的___月度--，付款。收据未描述 为换取这些付款而提供的服务。

记录显示，申请人直到2018年12月才成立其新公司，即在其提交申请六个月之后。他最初对拟议事业的描述未包括成立此类公司的任何计划，且申请人未解释他如何能够既充分关注经营自己的公司，又充分关注另一雇主的供应链经理职位。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在提交日期之后成立新公司不能追溯性地确立资格。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以努力使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要资格。

申请人未解释其修订后的计划如何具有国家重要性，而非主要惠及其自己的雇主或客户。相反，他重复了先前关于供应链管理总体重要性的主张。该信息不具说服力，因为物流和供应链管理的集体影响并不将国家重要性归于任何一位特定供应链经理的活动。

申请人声称“ [他]对供应链职能的有效管理……将使公司能够在本地和全国范围内成长和扩张 ”，并且“ 还将促进美国国内生产总值（GDP）以及对美国工人就业机会的增加 ”，并且“ 具有显著惠及其他行业的涟漪效应 ”。申请人未详细阐述这些要点或提供支持证据。这种含糊且无支持的推测不足以确立其拟议事业具有国家重要性。

申请人主张他负责供应链管理方面的创新，但他提供的细节很少，且未表明他的工作如何产生了更广泛的影响（例如，其方法被他人广泛采用）。关于他与I I的工作的讨论不能确立申请人在美国的拟议事业的国家重要性，因为申请人未确立他在美国的工作将涉及与规模和经济意义相当的雇主的相当责任水平。

审理主任认定，申请人未表明其工作带来的利益将如何“ 超越其雇主而更广泛地影响该领域 ”。

在上诉中，申请人陈述：

[T]该局[原文如此]明显误解了[申请人]的拟议事业，假定他担任会计师，而实际上他履行的是完全不同的供应链经理和顾问角色。拒绝决定函，第5页。该局也可能审查了与[申请人]完全不同的记录以作出其决定。

上述段落错误描述了审理主任决定中的相关段落。在该段落中，审理主任并未称申请人“ 正在担任会计师 ”。相反，审理主任称：“ 申请人陈述他于2006年在 以会计师身份开始其职业生涯，后来晋升为财务经理，之后在2015年至2017年间在I I担任供应链和物流经理。 ”该段落的前半部分几乎是逐字引自申请人为回应补件通知而提交的签署“ 职业计划与陈述 ”：“ 我的职业生涯始于2006年9月，当时我在thd I受雇担任会计师。后来，在2011年，我被晋升为财务经理。 ”5

5 在提及“ 会计师 ”的同一页上，审理主任多次提及特定于正确审理记录的事实和证据，包括为申请人出具信函的若干个人的姓名。在拒绝通知的其他部分，审理主任大量引用了记录中的材料。该决定通知整体上确凿证明审理主任依据的是正确的审理记录。

在上诉中，申请人主张，鉴于其背景和经验，“ 毫无疑问[他的]拟议事业……不仅具有价值，而且具有国家重要性，考虑到他能够为经济和整个社会带来多少利益。 ”申请人未确立其未来打算从事的工作将产生他在迄今为止的职业生涯中未曾记录的影响。

在“ 证明申请人拟议事业具有国家重要性 ”这一标题下，申请人提交了“ [表明]供应链管理领域对专业人员迫切需求的文章 ”。申请人所在领域对合格劳动者需求的上升，并不表明任何一名供应链管理者的工作具有国家重要性。
申请人在上诉中表明，在审理主任于2020年4月[已隐去]日驳回申请约两周后，他成立了第二家公司，一家在巴西的客户，销售“ 凝胶酒精 ”（显然是免洗洗手液），并声称其“ 坚定打算保留 ”开展市场调研、储存、销售和运输其未具名公司产品的[意图]。这一新情况构成对申请时最初描述的拟议事业的又一次偏离。即便在此情况下，申请人也未证明这一潜在合同的 national importance（国家重要性），也未说明他经营这第二家公司如何影响其第一家公司以及其最初陈述的为美国雇主工作的计划。初次申请缺乏细节，随后又出现重大新情况，令人质疑申请人在申请时是否已完全形成其拟议事业。在供应链管理领域工作的一般意图不足以构成具体的拟议事业。

申请人引用了 Dhanasar 案：“ 即使是以美国某一地理区域为重点的企业和事业，也可以被适当地视为具有国家重要性。 ”Id. at 889。该先例决定的同一段落包含一项重要澄清：“ 一项具有雇用美国劳动者的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”申请人在上诉中主张，“ 美国的供应链经济……占全部就业的37%，雇用了4400万人。 ”案卷材料估计物流和供应链市场的规模为每年数万亿美元。申请人并未证明，在这些数字的背景下，其工作已经产生并将产生重大积极经济效应。截至上诉时，即申请提交两年后，申请人证明其一家新的美国公司有一名客户，另一家有一名潜在客户，二者均未开展或拟开展在案卷所提供数字背景下具有显著规模的业务量。

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业的国家重要性。

审理主任还认定，申请人未满足 Dhanasar 案的其他要件，即他是否处于有利地位推进拟议事业，以及总体权衡下，申请人拟议事业带来的利益是否超过职位offer要求所固有的国家利益。由于我们对第一要件的认定本身已足以决定本程序的结果，我们保留其余问题。对这些问题的详细讨论不会改变本上诉的结果。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。