JUN042024_07B5203 · 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：31090557 日期：2024年6月4日

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（国家利益豁免）

申请人自述为工艺工程项目经理，寻求以持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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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有资格并作为裁量事项值得获得国家利益豁免。本事项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。

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（exceptional ability）的个人。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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力（exceptional ability）是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准，然而，本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其作为裁量事项值得获得“ 符合国家利益 ”的工作要求豁免。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）可以作为裁量事项3 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 高级学位专业人士

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。虽然本办公室同意证据确立申请人持有相当于美国生产工程学士学位的外国同等学位，但在审查记录后，本办公室质疑记录是否实际上包含证据证明申请人确实拥有高级学位或在该专业领域五年逐步提升的学士后经验。

然而，由于根据 Dhanasar 分析框架解决有关申请人是否有资格获得工作要求（因而劳工证）豁免的问题对本次上诉具有决定性，本办公室将保留对申请人是否符合所请求 EB-2 分类资格的考量。4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，申请人本不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件，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。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力（exceptional ability）外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

4 尽管如此，申请人在未来任何 NIW 申请中应准备好处理该问题。

健康或教育等一系列领域得到证明。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在工艺工程领域担任项目经理。5 在其个人陈述中，他声称将帮助公司优化财务流程，以支持高效的资源配置和成本削减策略，提高运营效率，并推动组织中的可持续实践。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。在上诉中，申请人称审理主任适用了更严格的证明标准，且未分析证据的整体。具体而言，他主张审理主任“ 仅关注与[申请人]在 STEM 领域的贡献和专业知识相关的信息，而忽视了个人陈述、专家意见书和证明性研究中提供的更广泛背景。 ”经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即记录未能充分表明申请人拟议事业的国家重要性，从而满足 Dhanasar 的第一项要件。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376。

在此，审理主任的决定反映出其考虑了申请人声称被忽视的证据，并包含了对记录为何未能确立拟议事业国家重要性的讨论。虽然申请人笼统地主张证据整体足以满足 Dhanasar 的第一项要件，但他并未实质性地回应审理主任关于证据缺陷的关切，也未阐明证据整体如何克服审理主任的分析和认定。Id.（规定“ 审理主任必须审查每一项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在证据整体的背景下审查，以确定待证事实是否很可能为真 ”）。此外，尽管申请人对审理主任对记录中证据的分析表示不同意，但他未充分解释审理主任的具体认定和结论如何适用了更严格的证明标准。仅仅不同意审理主任的认定（包括对不同证据赋予的权重），不足以支持申请人关于审理主任错误地将法律和条例适用于其案件事实的主张。

与申请人在上诉中的论点相反，申请人的个人陈述也不支持其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求的主张。虽然申请人在其上诉书面论证意见中引用了其个人陈述中的许多段落，但他未就审理主任在其决定中忽视了何种“ 更广泛背景 ”提出任何有意义的论证。

5 在其个人陈述的“ 执行摘要 ”部分，申请人还表示他计划在美国担任“ 财务管理工艺工程师 ”。

申请人的个人陈述总体上强调业务流程管理和流程工程的价值，而非聚焦于其具体拟议事业的前景影响。例如，申请人论述了流程改进在企业中的重要性，以确保效率、降低运营成本、提高生产率、降低风险并优化资源利用，以及流程工程师为实现这些结果所发挥的作用。然而，申请人并未解释其事业将提供的项目管理服务与其他项目管理者的服务有何区别，也未解释为单个公司提供服务如何会产生更广泛的影响，并超越其直接雇主及其客户，产生区域性或全国性的经济影响。例如，申请人希望向 l提供服务，在那里他将除其他职责外：制定并实施与管理层目标和目的相一致的高效流程和工作流；分析估算数据，识别改进领域，并建议流程改进以优化产品生产绩效；与跨职能团队协作设计和实施流程改进；以及监测和评估流程效率和有效性。然而，这些目标仅仅描述了项目管理者的典型职责，并未表明申请人的具体拟议事业达到了国家重要性水平。

申请人还主张，其事业将具有全国性影响，因为它将提供“ 重大经济进步并为美国的经济活力做出贡献 ”。同样，记录未提供足够细节说明申请人计划如何实现这些目标。他对其工作“ 为国家的整体经济增长和福祉做出贡献 ”以及“ 对美国经济做出指数级贡献 ”的一般性提及过于间接，更多依赖于对典型商业活动结果的一般化概括，而非关于申请人计划通过其事业实现什么、他将如何实现以及如何可能具有国家重要性的证明性信息。申请人未指出任何可直接将其具体事业与整体经济增长或其他重大积极经济效应联系起来的佐证证据。

申请人还在上诉中主张，审理主任“ 任意且反复无常地 ”忽视了专家意见，该意见确认申请人的拟议事业具有国家重要性。他主张，由于审理主任未提出质疑专家意见权威性的理由，我们应当遵从该意见。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函并非资格推定性证据。Id.

在此，专家意见证明价值甚微，因为它未实质性地论述申请人拟议事业的细节，也未论述为何该事业（而非一般项目管理者的工作）将具有国家重要性。该意见聚焦于申请人的领域，而未能集中于具体拟议事业以解释其国家重要性。例如，该意见声称申请人的事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”并且

申请人的知识和技能将使其能够“对美国公司产生巨大影响”，这将转化为“对行业和美国经济的益处”。它还声称国家将在经济增长、创造就业和增加税收方面受益。然而，该意见未提供具体细节说明申请人的事业将如何实现这些目标，也未解释任何影响如何会超越申请人的雇主及其直接客户。相反，该意见主要聚焦于项目管理者作为一个整体如何能够对企业和其他经济部门产生重大影响，这不足以表明具体拟议事业本身的国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要件的重点在于非公民拟从事的具体事业）。

虽然该意见还声称申请人在流程工程和财务管理方面的专业知识和经验将有助于国家的整体经济增长和福祉，但申请人的知识、技能和经验是 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”。Id. 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前景影响的国家重要性，而他并未做到。因此，该意见函不足以表明该事业满足 Dhanasar 第一项要件的要求。

为支持其主张，申请人还提交了各种文章和报告，包括涉及制造业和流程工程、企业管理、邮件中心效率、直邮营销和 STEM 领域的文件。申请人重申，其拟议事业具有国家重要性，因为这些行业属于国家优先事项。6 然而，Dhanasar 第一项要件下的相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。这些文章和报告仅提供关于这些行业和领域的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其如何可能更广泛地影响这些领域从而上升到国家重要性水平。仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人关于其拟议事业因“美国 STEM 专业人员迫切短缺”而具有国家重要性的主张，我们也无法信服。记录中缺乏足够证据表明拟议事业将影响或显著缓解所称的

6 记录未充分支持申请人关于其从事 STEM 相关职位或其拟议事业属于 STEM 领域的主张。在其个人陈述中，申请人提议担任“流程工程领域的项目经理”。在其随申请提交的封面信中，他将流程工程师的工作描述为“设计和管理的产品制造系统”以及“创建制造系统的各个阶段，将金属、塑料或木材等原材料转化为更新或新产品”。尽管在其个人陈述中反复提及“流程工程”和涉及“制造流程”的活动，申请人对拟议职责的描述似乎主要涵盖管理商业和财务相关流程。同样，其在 I I 的工作录用似乎包括执行涉及邮件和数字印刷服务的商业和财务管理活动，而非工程领域的项目管理。与此一致，其个人陈述还反映他申请在美国担任“财务管理流程工程师”（着重号为原文所加）。申请人未令人信服地表明其拟议事业实际上属于 STEM 领域。然而，即使他表明了，证据也不足以表明申请人以其他方式履行了其举证责任，证明其拟议事业上升到国家重要性水平。

全国性短缺。此外，我们注意到合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于申请人未通过记录中的充分证据确立其拟议事业满足 Dhanasar 框架的第一项要件，他未证明有资格获得国家利益豁免。由于所确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其是否已确立 EB-2 分类资格以及 Dhanasar 其余两项要件下资格的剩余问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未确立其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。