# JUN072021_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：11853012 日期：2021年6月7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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。参见《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该申请，认定虽然申请人已确立其作为持有高等学位的专业人士的资格，但他未能确立豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有确立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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等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，将实质性惠及美国国家经济、文化或

教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面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。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍人士。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，总体权衡，豁免工作要求并因此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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合考虑后，必须表明总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

正如审理主任所确认，记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士资格。3 有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示，他打算“ 继续[其]在美国作为物流服务顾问的职业生涯 ”。在提交申请时，申请人是[已隐去]的所有者，该公司成立于2017年，主要从事提供[已隐去]解决方案。在此之前，记录表明他于2015年至2017年受雇于[已隐去]担任区域销售经理，并于2011年至2015年受雇于[已隐去]担任企业销售经理。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示，在提交申请之后，他在美国创办了一家新企业[已隐去]，这是一个独立的法律实体，延续并扩展其外国公司的业务运营。

申请人表示，其拟议事业是“ 发展多式联运物流业务，不仅为在海外开展业务的美国公司提供咨询和所需的物流服务，还带来外国投资，在美国国内经济、特别是物流行业内创造更多企业。 ”他进一步表示，他“ 已经与许多客户签约 ”，正在开展[已隐去]物流项目，并且他“ 还有更多潜在交易，包括预计将进入美国的大量外国投资，以创造更多美国就业和税收收入。 ”

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质性价值，我们同意该认定。记录包括关于供应链管理领域以及物流解决方案如何促进其运营的信息，以及确保货物和供应品有效和不间断流动以惠及国家经济的必要性。申请人还讨论了他公司的运营，指出其目前在[已隐去]领域的项目均具有国内和国际范围，并将确保美国与外国之间供应流动的连续性。虽然记录表明申请人为供应链管理行业提供物流解决方案的拟议工作具有实质性价值，但基于下述理由，证据不足以表明该事业的国家重要性。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录表明，申请人于2010年获得[已隐去]的社会传播学学士学位，记录包含来自[已隐去].org 的学历评估，将该学位等同于美国传播学学士学位。申请人还提交了其前雇主的信函，证明其具备所需的五年学士后经验。此外，记录表明申请人于2014年获得[已隐去]经济与金融学院商业管理研究生课程证书，World Education Services 将其等同于地区认证机构的一年制美国研究生证书。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的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 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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。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，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，第890页。

因此，为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人提交了其公司商业模式的副本，该模式概述了公司的目标，并指出该公司是其过去成就及在该行业10年以上经验的成果。根据该模式，其公司运营将由三项活动或“ 支柱 ”组成，描述如下：

支柱1 - 国际~ I物流咨询服务

支柱2 - 吸引外国投资进入美国国内物流业

支柱3 - I !物流设备租赁

申请人表示，上述三大支柱的整合“ 使得各支柱之间能够整合并互补，以有利于美国经济。 ”他还举例说明，将I 运输整合于单一合同之下（例如，陆运与铁路，或空运、水运与陆运）将简化美国境内及境外客户和公司的进出口流程。申请人主张，其事业的国家重要性因此从其公司的业务运营及其向美国公司以及在境外开展业务的公司提供基本物流服务的潜力中显而易见。他进一步指出，其公司吸引外国投资的能力将为美国物流业创造更多业务。

尽管申请人的陈述反映其意图提供有价值的物流解决方案以惠及其客户，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，其商业计划和拟议运营似乎主要依赖于留住需要特定解决方案的客户，以简化其高效运输产品的能力。虽然我们认可其提交了大量文章和统计数据，讨论运输和物流以及外国创业对美国经济持续增长至关重要的方式，但记录中的证据不足以证明申请人拟议的物流解决方案在物流领域或供应链管理行业内具有国家或全球影响。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其公司及客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供重大积极经济影响。申请人反复主张，其拟议的物流解决方案将带来外国投资的增加，最终将在物流行业创造新的商业机会和新的就业岗位。他表示，“ 我通过我的企业所提出的拟议事业，定位于通过我的物流咨询公司I I及其当前和未来客户的物流运营，创造大量新的美国就业岗位（直接和间接）、对美国国内经济的国际投资，以及为供应商、物流处理商和许多其他企业带来收入。 ”尽管申请人的商业模式包括其公司前五年的财务预测和损益预期，但记录中并无类似文件或证据证明其物流解决方案将对区域或国家经济产生积极影响。申请人也未证明其事业将通过就业水平或经济萧条地区的振兴等方式提供重大经济利益，例如。虽然记录中包含客户证言，认可申请人的物流解决方案对其公司产生的有利影响，但证据不足以证明此类解决方案将超越申请人的直接客户，使供应链管理行业大幅受益。

申请人未证明其拟议的物流解决方案将在其美国公司及其客户之外产生影响，且达到足以确立其事业国家重要性的水平。虽然我们认可申请人寻求提供解决方案，使客户能够高效运输其货物和用品，从而增强其业务运营，但记录未显示其拟从事的具体工作提供推动物流解决方案领域进步的原创创新，或在供应链管理领域具有更广泛影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人物流解决方案对美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。