JUN112024_13B5203 · 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

案卷编号：30585778 日期：2024年6月11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）

申请人寻求以高级学位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）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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符合资格。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的人士。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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工作经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然本法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了裁决国家利益豁免申请的框架。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任根据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的定义，基于申请人的教育背景和工作经验，认定其已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意审理主任的结论。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。同上，第889页。事业的 merit 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预期影响。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人应提供细节，不仅说明该职业通常涉及什么，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。

申请人将其拟议事业描述为继续提供咨询和顾问服务，利用其作为工业工程师的背景及其超过20年的工作经验，开发“ 通过应用启发式技术中的模型、应用描述性统计以及整合约束理论（TOC）模型对物流流程的改进 ”以及“ Slotting模型 ”，他称这些是“ 易于跨行业合规的流程，具有显著的流程效益 ”。他主张，借助这些模型，其拟议事业将有助于美国的技术和经济竞争力，因为这些工具被用于改善供应链、物流、生产力，并最大限度地减少制造仓库运营中的人体工学风险。

2 参见 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裁决中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

他解释说，其在美国提供这些服务的兴趣在于“ 美国拥有商业和技术人才[原文如此]，能够为全球供应链挑战的技术解决方案做出巨大贡献。 ”

由于事业的 merit 可在多个领域中得到证明，本办公室同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。同上。然而，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任施加了“ 一项新颖或 otherwise 未定义且任意的要求，该要求不存在于控制性先例或相关法规中，却被用作批准申请的障碍。 ”为支持其主张，申请人援引 Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749, 753-54 (9th Cir. 2008)，该案中第九巡回法院认定AAO对某项资格要求的解释与 governing 法规不一致。在此，申请人的具体关切源于审理主任在 Dhanasar 第一项要件下对申请人提交的推荐信的分析，尽管这些信件是为证明其在 Dhanasar 第二项要件下的资格而提交的。然而，申请人的关切没有依据，因为审理主任分析这些信件是为了确定申请人的先前工作是否证明了对其职业的任何更广泛影响，而这正是 Dhanasar 第一项要件分析的重点。此外，在第一项要件分析中，审理主任在考虑申请人的推荐信后，分析了申请人提交的行业文章和报告，以确立其拟议事业的国家重要性。最后，就申请人提交这些信件仅为确立第二项要件下的资格而言，审理主任认定其符合 Dhanasar 框架的第二项要件。因此，审理主任的任何错误均属无害。

申请人进一步主张，审理主任未能“ 讨论[随申请]提交的所有证据要素，对申请人不利，构成重大缺陷 …… ”。申请人的主要关切是审理主任未具体提及他的商业计划。此外，申请人指出，联邦法院已指出，未能考虑或讨论申请文件中全部证据的决定构成裁决过程中的关键错误，并援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mich. 1994) 支持其主张。Buletini 案中法院的意见提到审理主任未能考虑该案申请人提交的所有形式的证据。Buletini, 860 F. Supp. 第1232-33页。然而，Buletini 案中法院并未认定USCIS必须讨论记录中的每一件证据，如申请人似乎主张的那样。因此，申请人对该裁决的依赖不具有说服力。

尽管本办公室同意申请人关于审理主任未直接讨论每一件证据的意见，但审理主任确实对证据进行了全面分析，且申请人未能证明那些被省略的文件如何证明其事业的国家重要性或其寻求利益的资格。当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一件证据。参见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另参见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir.

2009)；以及 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。因此，省略某一具体文件不一定具有结果决定性，也不一定构成法律或事实错误。

申请人还主张，审理主任在认定拟议事业需要产生“ 对该领域更广泛的影响 ”时，施加了Dhanasar框架下并不要求的新颖标准。经重新审查（de novo review），审理主任准确阐述并考虑了Dhanasar框架，该框架要求拟议事业对其客户之外产生更广泛的影响。的确，Dhanasar指示我们“ 寻找更广泛的影响 ”以判断某项事业是否具有国家重要性。Id. at 889。此外，在Dhanasar中，我们认定一名STEM教师的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其教学活动将对教育领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，在此，虽然申请人拟提供的服务可能对其客户有价值，但他未能通过独立证据证明其事业将对供应链管理领域产生更广泛的影响。See id.; see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。审理主任的决定正确阐述了这一标准，并解释了申请人未能履行其举证责任的原因。

接下来，申请人主张审理主任未能考虑为证明其拟议事业具有国家重要性而提交的全部证据，存在错误。他声称审理主任忽视了信誉良好的行业来源，这些来源直接论及拟议事业的国家重要性，因为其目标是专注于优化美国公司的供应链相关流程，这将提高其整体生产率，并影响小企业的经济活动，而政府认为小企业“ 对经济繁荣、劳动力发展乃至国家安全至关重要 ”。他主张其个人陈述包含“ 大量由客观书面证据支持的论点……涉及[]拟议事业的经济效益 ”。申请人的重点是帮助中小型企业制定和实施应对库存过剩、降低成本、改善产品交付的策略。他特别援引其商业计划，称该文件从“ 经济角度 ”最清晰地展示了其事业更广泛的影响。

申请人的商业计划概述了其专业和教育背景，以及其拟议事业和他声称将随之产生的影响。申请人打算创办一家公司，_____（该公司），位于l IGeorgia，他将在该公司担任共同所有人和咨询物流总经理，并负责公司的业务发展和增长。该计划描述了他选择Georgia的原因，即该州拥有大量中小型企业和企业家，以及其多元的创新文化和在信息技术、物流和制造业等多个领域的强大专业基础。该公司将提供以下服务：供应链管理专业领域的咨询服务；为所服务的中小型公司设计和实施具有有效、高效和即时目的的解决方案；仓库运营执行系统以及运营相关区域之间的信息系统网络，涉及库存管理；供应链分析与优化；物流网络设计；运输管理；仓库和库存管理；信息技术；变革管理；以及人力资源培训。

在Dhanasar中，我们指出，“ 一项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的事业，特别是在经济萧条地区，例如，

可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。为支持其事业将带来 “ 重大积极经济影响 ” 的陈述，申请人声称该公司将位于小企业管理局指定的历史上未充分利用商业区（HUBZone）。HUBZone计划促进未充分利用商业区的业务增长，目标是将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司。See https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。我们承认，从设计上讲，在HUBZone经营企业具有若干优势，包括有资格获得联邦合同优惠、获得预留合同以及潜在的税收激励。3 然而，寻求HUBZone认证的企业必须由美国公民、社区发展公司、农业合作社或印第安部落拥有和控制。Id. 此外，企业的主要办公室必须位于指定的HUBZone，且必须是大多数员工工作的地点。4 在此，没有迹象表明申请人的企业符合HUBZone认证的要求。此外，就申请人将其企业位于HUBZone等同于Dhanasar所强调的创造就业导致 “ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ” 而言，证据未能证明仅仅将其办公室设在HUBZone如何足以满足这一标准。而且，即使该公司确实在HUBZone地点创造了新就业（他未能证明这一事实），这种潜在雇用所产生的经济影响也过于模糊，无法被视为Dhanasar所设想的国家重要性。Id. at 890。

我们承认，申请人的商业计划预测在其运营第五年将创造大量就业、收入和缴纳税款，但该计划未充分详细说明收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。5 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，在没有更多证据的情况下，他未能证明其事业将产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。Dhanasar at 890。

除创造就业和促进经济外，申请人的商业计划还强调了其事业将带来的以下额外积极影响：改善所服务的美国中小型企业物流、分销和采购链各阶段的绩效；国际贸易发展；基础设施发展；环境影响（由于更精简的物流减少碳足迹）；提高美国中小型企业的盈利能力和可持续性；提高美国公民的购买力和生活水平；为美国国内生产总值做出贡献，并为美国公民和社区带来社会福利；以及其与USCIS的STEM政策的一致性。

3 See https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。
4 Id.
5 申请人的商业计划明确，到其运营第五年，该公司将创造14个就业岗位，包括：所有人和总经理、供应链顾问、物流分析师、运营经理、采购专家、物流与分销经理、数据分析师、行政助理、客户服务代表、质量保证专家和业务发展专家。此外，他表示公司将聘请注册会计师、法律顾问、财务顾问、人力资源专家、营销机构和其他专业行业承包商提供服务。在收入方面，他预测到其运营第五年，公司将拥有：1,065,439美元的工资支出；1,373,789美元的运营支出；232,779美元的总税款；170,247美元的净利润；以及1,617,000美元的销售额/预计收入。

为支持这些主张，申请人依据行业、政府和研究报告来证明其事业的国家重要性以及将由此产生的更广泛影响。他声称，例如，供应链管理专业人士委员会的报告《供应链管理的重要性》，以及若干讨论供应链中断和小企业对我们经济重要性的政府白宫情况说明书，提供了足够的客观支持以履行其举证责任。我们承认，美国政府一直关注供应链问题，尤其是在COVID-19疫情对物流和供应链产生负面影响之后。然而，申请人有资格并可能接受某个作为国家倡议主题的行业或部门中的职位这一事实本身，并不足以证明某项具体事业的国家重要性。此外，如上所述，第一项要素的重点不是个人将从事的行业或领域，而是拟议事业将产生的前瞻性影响。所提供的报告均未讨论申请人的具体事业或其影响。因此，虽然这些报告提供了背景以更好地理解该公司将运营的行业或领域，但它们不足以证明其事业的国家重要性。

经重新审查，我们认可申请人的拟议事业具有积极目标，尽管其主张强调了其事业的重大价值，但这些主张并未证明该公司的服务将对公司将要服务的个别客户之外产生潜在的前瞻性影响。我们进一步注意到，其关于“ 迫切需要吸引更多STEM人才赴美国，以增强美国经济及其与中国和其他发达国家的技术竞争力 ”的主张，以及其从拜登政府各项关于美国需要STEM毕业生以保持竞争力的声明中引用的内容，并未由其拟议事业直接涉及。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Dhanasar at 890。然而，在此，记录并未表明申请人打算推进供应链管理领域的STEM技术和研究。虽然申请人打算让公司向其客户提供供应链咨询服务，但他并未证明该公司将如何影响其行业中的STEM就业水平，或如何吸引符合国家重要性或其引用的政府倡议的STEM人才。

最后，在整个审理记录中，申请人主张“ 事业的重要性由供应链部门的重要性所确立 ”。在Dhanasar中，我们指出“ 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。 ”Dhanasar at 889。在此，我们考虑了申请人关于他将创造“ 创新技术流程，例如约束理论系统的融合、智能住宿（Slotting） ”的主张，然而，这些术语未被充分定义或解释，以证明其服务具有创新性或不同于美国已在实践中使用的供应链和物流方法。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

总之，申请人未能证明其拟议事业将充分超越其客户，以与国家重要性相称的水平对其领域产生更广泛的影响。

他也未能证明其拟从事的工作提供有助于进步的原创创新，或以其他方式对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人未能证明其特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。在没有关于可直接归因于其工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人未能证明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

C. Dhanasar的第二和第三项要件

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二和第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。