JUN182025_06B5203 · 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：38704547 日期：2025年6月18日

对服务中心运营处（SCOPS）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，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求，理由是国家利益。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交至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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，理由为“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。同上。

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类中拥有高级学位的专业人士资格，但未能根据Dhanasar分析框架确立其资格。具体而言，他们认定申请人未能证明其拟议事业在第一项要件下具有实质价值或国家级重要性。[2] 基于下述理由，本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能证明其事业的国家级重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其在采购、物流、供应链管理、质量控制和质量保证方面拥有超过七年的专业经验。其过往职务包括库存管理控制官、控制工程师、高级质量保证工程师和防损专员，他声称这些经历使其对库存管理、风险评估、安全规程以及损失缓解和流程控制有所了解。

在其初始申请中，申请人称其拟议事业是“ 担任顾问，为百货商店量身定制创新的防损策略和供应链解决方案，以加强安全措施、优化库存管理，并实施技术驱动的监控和库存追踪系统，从而减少盗窃造成的损失。 ”在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，申请人澄清其计划通过建立自己的公司来发展其事业，~-------~。此外，他概述了其事业的“ 关键组成部分 ”，包括：先进的AI驱动视频监控；基于RFID的库存追踪；用于防损的数据分析；员工培训和教育项目；优化的店铺布局和安全措施；物联网设备的整合；以及供应链优化。

在认定申请人未能证明其事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值时，SCOPS认定申请人对某事业作出了重大变更，且记录不支持该事业具有实质价值。在认定该事业不具有国家级重要性时，SCOPS认定记录未能显示该事业将在零售防损和供应链管理领域产生更广泛的影响；未能显示其具有雇用美国工人的显著潜力或其他重大积极经济效应；未能显示其将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富；也未能显示其将对政府倡议产生影响。

在上诉中，申请人主张SCOPS未能认识到其事业的更广泛影响。他声称SCOPS对实质价值和国家级重要性要求采用了较窄的解释，从而低估了其对国家供应链、商业和技术需求的贡献。

经审查，本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值。与申请人公司相关的证据并非重大变更，而是对其先前所主张事业的进一步阐述。记录包含充分的文件，包括申请人的专业计划、文章和其他背景材料，足以表明该事业属于Dhanasar所设想的支持其具有实质价值的一个或多个领域。参见 Matter of

[2] SCOPS还认定申请人未满足Dhanasar的第二项或第三项要件。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（规定事业的 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）。据此，本办公室将撤回SCOPS对此问题的认定。尽管如此，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家级重要性，因此未能表明其满足Dhanasar的第一项要件。 [3]

在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性的水平。特别是，他未能表明其通过公司开展的事业将如何在其将服务的员工和个人客户之外，对行业、地区或国家产生更广泛的影响。

申请人相当强调零售防损和供应链整体的重要性，并提交了讨论这些领域的各种文章和报告。他泛泛而谈，依赖零售业务中整体防损策略和供应链优化对经济和社会福利的潜在益处，并声称通过促进更高的效率、创新和需求，其事业将有助于创造就业和经济增长。他还主张其事业与国家加强供应链的倡议相一致，这将增加批发和零售业务，进而有助于稳定经济并使美国成为供应链和防损领域的全球领导者。他声称这反过来将促进经济增长、控制通胀，并赋能企业家创造就业。

然而，申请人忽视了关注其具体事业的预期影响，未能表明该事业本身——而非行业整体——将如何实现这些目标并在该领域、地区或国家产生更广泛的影响。这些文章和报告仅提供了上述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，包括其具体事业可能如何更广泛地影响这些领域。尽管本办公室承认零售防损和供应链整体的重要性，但如上所述，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家级重要性。申请人仍必须证明该具体事业在该国家级重要性领域的潜在预期影响。

[3] 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

此外，尽管申请人提交了一份专业计划，概述其事业可能带来的经济影响，但他未就其所用数字的依据提供充分的解释或证据支持。然而，即使假定这些数字准确，申请人仍未证明其声称的就业和收入预测如何显示出对雇用美国工人的显著潜力，或如何为他将开始运营的佛罗里达地区或全国带来其他实质性的积极经济影响。例如，尽管他预测运营第一年收入为200,000美元至300,000美元，到第五年增至738,920美元至1,034,488美元，但他未确立该数据的重要性，也未解释对地区或全国经济的益处如何达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管专业计划声称他将在运营第一年雇用三名员工，到第三年增至20名员工，但他未证明这些数字的相关性，也未表明这样的就业数字如何利用该地区大量劳动力，或如何在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。虽然任何增加的商业活动都有可能在一定程度上积极影响经济，从而影响社会福利，但申请人未在其拟议事业与任何可证明的经济或社会影响之间提供足够直接的关联，以确立其拟议事业的全国重要性。

记录也不支持该事业将如所称具有其他全国性重要影响。申请人称他将提供培训项目，以提升现有劳动力的技能，并为个人进入劳动力市场创造机会。但是，正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有全国重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们也认定申请人未表明这些活动将充分延伸至其所培训的个人之外，以在全国重要性所要求的水平上更广泛地影响该地区或我国。同样，尽管申请人声称其事业“ 将通过为防损和供应链安全开发尖端解决方案来推动技术创新 ”，但除这一模糊陈述外，他未进一步解释这些尖端解决方案将涉及什么、这些解决方案与市场上已有的做法相比将有何不同或更优，或它们将如何提供有助于进步的原创创新，或以其他方式对行业产生更广泛的影响。Id. at 889。

我们还考虑了由[已隐去]大学[已隐去]教授撰写的专家意见信，以及现任和前任工作同事出具的其他支持信。然而，这些信件也未确立该事业的全国重要性。尽管该教授讨论了拟议事业及其所称益处，但其意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作特别是如何产生此类全国性重要影响。例如，该教授认为申请人公司的益处“ 将通过创造就业机会、刺激本地市场以及培育促进可持续增长和消费者信任的韧性零售生态系统，延伸至美国经济 ”。但除这些概括性表述外，该教授几乎未提供解释或佐证证据，将申请人公司直接与这些所称益处、经济增长、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会影响联系起来。相反，该教授的观察更多依赖于对典型商业活动结果的概括，而非提供关于申请人特定事业将如何具体实现这些结果

以及任何影响将如何充分延伸至申请人将直接服务的客户之外，以达到全国重要性的水平的有证明力的信息。

同样，申请人的其他支持信在确立申请人符合Dhanasar第一项要件的资格方面几乎没有证明价值。尽管这些作者赞扬申请人的技能、个人特质和过往成就——这些因素与第二项要件更为相关——但他们未讨论申请人具体的拟议事业或其影响。

因此，我们同意SCOPS的意见，即记录未表明除向其潜在客户和员工提供的益处之外，申请人的拟议事业将产生上升至全国重要性水平的更广泛影响。基于上述所有理由，我们认定申请人不符合Dhanasar分析框架第一项要件的全国重要性要求。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其他问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的全国重要性要素，他未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。