MAR142024_05B5203 · 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：30107268 日期：2024年3月14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）

申请人是一名现场与运营总经理，寻求以特殊能力个人身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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拟在美国作为工业维护专家工作的拟议事业具有国家重要性，并且权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。此事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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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。

I. 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基础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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

科学、艺术或商业领域的“ 特殊能力 ”是指显著高于该等领域通常所遇专业水平的专长程度。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的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

证据在整体上是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。2

一旦申请人证明其符合持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人资格，其随后必须确立其值得“ 在国家利益下 ”裁量豁免工作邀请要求。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：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识和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。同上，第890页。

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，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中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起来确立，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。同上，第890-91页。

2 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

II. 分析

申请人拟在美国作为工业维护专家，在电气、液压和工业维护领域工作。

如上所述，申请人必须首先证明其符合基础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个人。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任认定申请人符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格，本办公室同意。上诉中的剩余问题是申请人是否符合资格或以其他方式值得豁免该分类的工作邀请要求。本办公室认定其不符合。

审理主任认定记录已确立申请人拟议事业的实质价值，且申请人处于有利地位以推进拟议事业。但审理主任认定申请人未证明拟议事业具有国家重要性，也未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。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含诸多法律和事实上的错误结论。申请人进一步主张，审理主任认定其拟议事业不具有国家重要性是错误的，因为其已提供充分证据证明其作为工业维护专家的工作将对美国经济、文化和福祉的各个部门产生重大而积极的影响。

虽然申请人主张审理主任的决定包含诸多法律和事实上的错误结论，但申请人未提供其认为审理主任在决定中错误认定或错误陈述的具体事实。申请人也未具体援引其认为审理主任在决定中错误适用的法律、条例、先例决定或具有约束力的政策。虽然本办公室可能不会逐一论述每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人主张其拟议事业在某一特定领域具有国家甚至全球影响，因为其结果广泛传播给工业维护领域的其他专业人士。申请人称，在为多家公司提供服务期间，其获得了多个项目的批准，减少了设备停机时间，培训和激励了其维护团队，降低了维护或运营成本，提高了产量，提高了公司在行业中的可靠性，影响了公司的可持续性。申请人主张，估计一个人工作的预期影响的最佳方式是评估该个人的过往成就，其工作的更广泛影响可通过其贡献已产生令人印象深刻的结果这一事实来证明。记录包括申请人的课程和培训结业证书、成绩单、简历、前雇主的认可信、前雇主和现任雇主的就业和收入核实信、前同事的支持信、教授的专家意见信、职业计划，以及申请人从前雇主处获奖的照片。

虽然本办公室认可申请人过往的成就和对前雇主的贡献，如提交给USCIS的各种文件所证明，但申请人的教育、培训、工作

经验和专业成就根据Dhanasar第二项要件具有相关性，以支持其处于有利地位推进拟议事业。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。见同上，第889页。

在Dhanasar案中，我们指出，我们考察的是拟议事业的更广泛影响，并且某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乃至全球影响。参见同上。申请人未能证明，其作为工业维护专家工作、与机构建立合作关系并就维护、电气和工业生产以及机器人服务的发展提供指导的拟议事业，将如何对更广泛的工业维护领域产生重大影响，而非仅仅惠及其雇主或客户。

在其职业计划中，申请人表示，作为工业维护专家，他将通过举办讲座、研讨会和讲习班，运用技术技能在该领域开展项目，并扩大劳动力队伍，从而向同行、其他专业人士和该领域的学生传播其知识。然而，记录并未显示该事业在其领域具有更广泛的影响，而非仅限于参加其讲座、研讨会或讲习班的人员。虽然申请人提供讲座、研讨会和讲习班的计划有其价值，但记录未能充分证明其教学或指导活动所带来的益处超出其学生或参加者，从而对更广泛的工业维护领域产生影响。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。参见同上，第893页。

申请人还主张，其在工业设备、维护和制造方面的拟议事业将广泛影响制造业领域，因为其工作将防止中断、延长工业设备的使用寿命、降低总体维护成本、确保美国工人的人身安全，并减少公司责任方面的潜在成本。记录中包含一篇关于2020年工业维护趋势的文章、美国劳工统计局发布的关于工业机械技工、机械维护工人和磨坊工人的摘要，以及一篇关于机械维护的文章。

这些文章和行业报告提供了维护问题、设备维护在制造业领域的重要性，以及关于工业机械技工、机械维护工人和磨坊工人的一般信息。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是外国人拟从事的具体事业。参见同上，第889页。因此，申请人必须通过优势证据标准证明其作为工业维护专家工作的拟议事业具有国家重要性。虽然我们承认维护在制造业领域的重要性以及工业机械技工或机械维护工人在该领域所发挥的重要作用，但申请人未能证明其拟议事业将对制造业领域产生更广泛的影响，而非仅仅惠及其雇主或客户。

此外，申请人指出，工业机械技工、机械维护工人和磨坊工人的就业预计将从2021年至2023年增长14%，并且大约

预计在这十年间每年将有53,200个工业机械技工、机械维护工人和磨坊工人的职位空缺。申请人还指出，美国制造企业继续面临工业维护领域熟练工人短缺的问题。申请人主张，他打算作为工业维护专家加入力量，以缓解人才短缺。申请人此前提交了美国劳工统计局发布的关于工业机械技工、机械维护工人和磨坊工人的摘要、2021年美国制造业事实、一篇关于维护行业人才短缺的文章、一篇关于应对工业维护技术员短缺的文章，以及一篇关于转变社会对维护的认知的文章。

虽然行业报告和文章强调了维护行业和制造业领域的人才短缺，但美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题。因此，仅凭合格专业人员短缺不足以证明符合国家利益豁免的资格。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第885页。

此外，申请人主张，其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有实质性的积极经济影响，因为其工作将加速生产线的生产和机器人化，实现更高的生产率和质量，提高效率，改善经济，创造更多就业机会，增加美国的总体税收，并对该国的多个商业部门产生重大影响。申请人在其职业计划中解释称，作为电气和自动化系统方面的专业人士，他将在汽车、冶金、住宅和电子等多个部门履行职能，从技术图纸和逻辑图的制定到现场机器的校准。他补充说，他对汽车行业至关重要，因为他将通过开发项目、硬件安装以及为“ PLC ”和机器人进行软件编程，帮助企业实现生产流程自动化。

在Dhanasar案中，我们指出，具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。参见同上，第890页。虽然我们承认申请人在汽车行业的经验以及其在电气和自动化系统方面的专业知识，但他未提供充分的信息和证据来支持其雇主或客户将在经济萧条地区雇用大量工人，或者其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明，其作为工业维护专家所提供的服务所带来的雇主或客户收入的任何增长，将对地区或全国的经济活动产生实质性影响。申请人仅凭未经支持的证言证据未能确立所主张的事实。参见Matter of Soffici，22 I&N Dec. 158，165（Assoc. Comm'r 1998）（指出，仅在没有支持性书面证据的情况下记录在案，不足以满足这些程序中的举证责任）。

申请人主张，其拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富，因为其维护实践可以帮助延长工厂和机器的使用寿命，最大限度地减少生产停工造成的损失，确保应急所需设备的运行准备状态，最大限度地减少工作场所危害并提高安全标准，并帮助提高工厂的运营效率和产品质量。

虽然我们承认维护在工业工厂中的重要性，但申请人未能证明其维护实践将如何增进社会福利或文化丰富，而非仅仅惠及其作为工业维护专家将提供服务的工业工厂。如上所述，在Dhanasar案中，我们指出，我们考察的是拟议事业的更广泛影响，并且某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乃至全球影响。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人也未另行提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

最后，申请人主张，其拟议事业将影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或其国家倡议的主题。申请人进一步指出，拜登政府2022年先进制造业国家战略表明了工程的国家重要性，其基于美国在先进制造业中发挥领导作用的愿景，该愿景将促进经济增长、创造优质就业机会、增强环境可持续性、应对气候变化、加强供应链、确保国家安全并改善医疗保健。申请人补充说，这一愿景将通过开发和实施先进制造技术来实现，他可以帮助推进这些目标。

如上所述，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是外国国民拟开展的具体事业。见同上，第889页。2022年先进制造业国家战略表明了先进制造业对美国经济、国家安全、医疗保健和环境的重要性。但是，举例而言，申请人未能充分证明其作为工业维护专家的拟议事业将如何帮助增长经济、创造优质就业、增强环境可持续性、应对气候变化、加强供应链、确保国家安全或改善医疗保健。申请人未能表明其拟议事业将更广泛地影响美国经济、国家安全、医疗保健或环境，而非仅在电气、液压和工业维护领域使其雇主或客户受益。因此，他未能表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。遗憾的是，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

由于记录中的文件未能充分证明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，申请人未能确立国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要件下其资格的进一步分析将没有实际意义，如日后有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。4

4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所需结果并非必要的问题作出认定 ”）；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性问题）。

III. 结论

申请人未能以优势证据标准证明，作为自由裁量事项，其有资格或 otherwise 应获得国家利益豁免，因为他未能表明其拟议事业具有国家重要性。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。