MAR282023_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：22646526 日期：2023年3月28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）

申请人是一名供应链管理专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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基础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员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

二、分析

审理主任认定申请人符合第二优先移民分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我将凭借我在提高供应链和物流活动生产力与效率方面的专业知识和教育背景，为美国市场作出贡献。我将在包括运输管理、仓储管理以及配送的部门，以及在包括采购、生产计划和客户服务的供应链领域开展工作。

我的技能和经验将使我能够开展一系列互补的商业活动，通过创造就业、降低成本、改进产品、收入增长以及通过具有竞争力的供应链创造附加值，为美国整体经济作出贡献。

物流师的就业预计将从2016年到2026年增长7%（复合年增长率），与所有职业的平均增速大致相当。就业增长将受到全球经济中货物运输对物流需求的推动（美国劳工统计局报告，2019年）。基于这些官方统计数据及其他全球研究[原文如此]，我坚信我的供应链知识和经验将帮助企业创建和管理高绩效、有韧性的供应链，即使在面对突然而剧烈的市场变化时也能推动持续、可盈利的增长。

我将致力于帮助美国公司通过精通供应链实现高绩效，我能够将全球行业经验与供应链战略技能相结合，帮助组织转变其供应链能力。我将与美国公司合作实施创新解决方案，使运营模式与支持业务战略相一致，优化全球运营，并提升供应链劳动力的技能和能力。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人声称：

申请人可以确保制造商，特别是制药制造商，处于更有利的地位将制造业务回流本土，或者作为替代方案，确保从美国境外进口的药品和物资的安全性和有效性。他将通过向美国制药公司提供其在药品物流和整体制造流程方面的丰富经验和教育来做到这一点。申请人将协助美国药品制造商转向更具创新性的技术解决方案和更

现代的制造方法，例如连续制造法和拉动法……

申请人的事业将是协助美国制药公司建立和领导端到端的创新物流流程，从而确保产品质量和安全，提高利润率，优化运营成本，并改善客户的服务水平，这将对美国制造业回流、降低药品成本以及从美国境外提供更安全的药品进口和物资这一国家重要性问题产生实质性影响。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人陈述：

[申请人]的事业是在许多不同行业提供其作为供应链专家的服务，重点关注制药行业，这将优化服务水平、保持供应链效率并最大限度地降低成本。他还将利用其知识和专长拓展国内和国际市场的沟通渠道，成倍增加销售额以及客户/车队/品牌/区域分销。申请人将培训并向在美国境外开展业务的美国公司提供营销见解，同时也将引入外国投资，在美国国内经济、特别是物流行业内创造更多企业。

此外，申请人主张“ 供应链和物流自其提供使经济体得以繁荣和具有竞争力的基础以来，已具有国家重要性。 ”然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其作为供应链专家的服务的国家重要性，而不是供应链专家、物流服务、制药行业或其打算从事的广泛商业领域或行业的国家重要性。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

此外，尽管申请人强调其“ 知识和专长 ”、“ 该领域的知识和经验 ”以及“ 专业知识和行业知识 ”，但申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其提供了“ 来自同行和行业公认领袖的推荐信，说明申请人的物流解决方案的有利影响，以及这些解决方案如何超越申请人的直接主张，实质上惠及供应链管理和物流行业，特别侧重于制药领域。 ”为评估

在判断申请人拟议事业是否满足国家重要性要求时，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本案中，包括推荐信在内的记录并未显示其服务如何能够充分延伸至其潜在或未来雇主或客户之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。同样，申请人主张其事业并非局限于单一组织，而是“与公众相关的药品安全与透明度”。然而，申请人未能证明其服务将如何影响一般消费者，而非申请人打算工作的特定组织的消费者。

最后，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性积极经济影响。由于缺乏关于其特定服务可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的相关证据，记录未显示申请人的服务给美国区域或国家经济带来的任何益处会达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。2

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合资格，亦未能在自由裁量权范围内证明其理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出决定时无需触及的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。