MAY232024_08B5203 · 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：31141256 日期：2024年5月23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）

申请人是一名工业工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

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符合国家利益豁免的资格。此事现依据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

要获得国家利益豁免资格，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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其还必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，USCIS可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 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决定中的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

记录表明，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有同等高级学位的专业人士类别。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，申请人已证明拟议事业的实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业，但未证明拟议事业的国家重要性，也未证明豁免工作邀请要求综合权衡将有利于美国。

在抵达美国之前，申请人在巴西学习和工作。申请人于2010年获得生产工程学士学位。2006年至2021年间，其简历列明曾受雇于一家机械租赁公司、一家石油和天然气行业的服务提供商以及一家钢结构制造公司。2021年11月，其成为一家从事珠宝镀金业务的公司的总经理。申请人于2022年6月以B-2非移民访客身份抵达美国。

在随申请提交的“ 专业计划与陈述 ”中，申请人表示：

我的专长主要在于生产工程工作的管理和执行，调动资源并在各种条件下管理大型多元化团队。

我在石油、土木建筑和冶金领域的知识和经验将对寻求签订新合同和开发新商业机会的美国公司非常有价值。

我提议利用我的技能和知识……在美国担任工业工程师/企业家。我打算进一步了解美国这里的电镀市场……我打算首先在电镀行业开办一家小企业，平均创造10个直接就业岗位。

……半珠宝镀金领域的一家小型生产厂……可以……实现每月约70,000.00美元的资本周转。

我的目标是……领导公司开发新的冶金和工程项目，最终惠及美国经济。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求提供有关拟议事业的更多细节。作为回应，申请人提交了一份商业计划书，针对一家将提供“ 生产计划与排程咨询 ”、“ 流程改进 ”、“ 资源管理 ”、“ 质量控制与保证咨询 ”、“ 成本分析咨询 ”、“ 制造流程优化咨询 ”、“ 设备与设施设计咨询 ”以及“ 供应链管理 ”的公司。

这份71页的商业计划书似乎未提及申请人此前所述开办电镀业务的意图。商业计划书的大部分内容由有关工程、管理咨询及其他主题的背景信息组成。其中部分信息涉及采矿、住宅建设和公共交通等活动，但未表明申请人的公司将从事这些活动，也未另行解释这些信息与拟议事业的相关性。

申请人未承认或解释随申请提交的“ 专业计划 ”与后来为回应补件通知而提交的商业计划书之间的重大差异。申请人必须在提交申请时即符合资格要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人提议从事的具体事业。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的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

申请人必须证明具体拟议事业的国家重要性；申请人仅证明某一特定主题、职业或领域的整体重要性是不够的。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供有关该职业通常涉及哪些内容的细节，还应提供该个人提议在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在其初始陈述中，申请人表示：

我的计划是继续应用对社会影响较小的装配方法……凭借我十多年来领导这些项目的经验……，我已发展出技术，能够快速适应并结构化思考，快速解读各地点的环境和条件，以便组织和

针对所经历的每种情况，在实践中寻找适用解决方案时制定制胜策略。

以此身份，我渴望为培养新领导者和巩固盈利成果作出贡献，寻求绩效改进，并从微小情况到大型装配作业实施新愿景和解决方案……

我打算提高生产力、减少浪费并增加成果，为工程行业带来积极影响，该行业是美国最大的就业创造者之一。通过我的工作，我可以为美国的社会经济需求作出贡献，改善商业发展，促进全美国的商业活动以及社会活动。我的技术可应用于广泛的行业领域，并且通过我创造创新技术方法的技能，我可以提高运营效率和质量，使我能够在更广泛甚至全球范围内作出贡献。

申请人未解释其如何通过经营“ [一家]镀金领域的小型生产厂 ”来实现大规模工业工程改革。

申请人称“ 行业报告和文章 ”提供了其拟议事业具有国家重要性的证据。提交的材料包括关于工程、制造和移民的报告，以及劳工部O*NET Online网站的一份列表，提供关于工业工程师的职业信息。提交的材料未提供关于具体拟议事业的任何信息。

在一封咨询意见信中，_____的一位制造工程教授表示，工业工程师“ 致力于降低生产成本、提高效率、改善服务和产品质量、确保工人保持安全健康，并保护环境。 ”这些特征是申请人职业所固有的，但并不能表明申请人的具体拟议事业——而非所有工业工程师的集体影响——具有国家重要性。

咨询意见信的作者还断言：

[申请人]可以成立一家公司并作为咨询服务运营，向在多元化生产行业（重点为石油、民用建筑和冶金公司）经营的商业客户提供咨询服务……。

[申请人]将与投资者、企业主、管理人员和其他员工合作，根据每家公司的具体需求和计划，为其确定最合适的解决方案。

该咨询意见信似乎并未讨论申请人在其本人介绍性陈述中所描述的同一拟议事业。该咨询意见信未提及申请人最初计划成立一家小型镀金企业。在首次提交申请时，申请人讨论了

未指明“技术”的更广泛适用性，但未表明有任何为其他公司经营咨询服务的意图。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人提交了“泛泛的信息”，未解释“该具体事业将如何产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响”。审理主任认可申请人“继续应用装配方法”的意图，但审理主任认定“申请人从未进一步阐述该计划。没有提及他们所从事的工作将如何达到被视为全国范围的水平。”审理主任指出：“求职信和计划似乎只关注申请人履行工业工程师角色的能力，而这些文章只是凸显了整个行业的重大价值。”

审理主任要求提供“[对]拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性。”作为回应，申请人提交了一份咨询公司的商业计划，“通过该公司，他将利用其工业工程和业务发展知识为国家带来重大经济利益。”该商业计划表明，该公司第一年将在佛罗里达州开设第一家办公室，第三年在佐治亚州开设更多办公室，第五年在阿拉巴马州开设办公室，前五年“共雇用28名员工”。该商业计划未表明该公司将如先前提交的咨询意见信所述“重点为石油、民用建筑和冶金公司”服务，也未表明将如申请人本人先前所述专注于“开发新的冶金……项目”。

申请人提交了关于石油和天然气行业以及各类工程的额外背景信息。这些材料并未直接涉及申请人的具体拟议事业，也未确立其国家重要性。

审理主任驳回了申请，认可商业计划中的财务和就业信息，但认定申请人未能确立拟议事业的更广泛影响。审理主任注意到申请人提交了关于“公司可能涉足的各种行业和领域”的信息，但认定该信息并未“证明该公司将如何广泛影响这些行业”。审理主任认定，申请人提交了“没有任何证据表明该公司如何能够惠及除其自身及其潜在客户以外的任何实体”。

在上诉中，申请人称他“已经证明其有能力在美国产生具有重大重要性的利益，这在其美国的相关领域项目中已明确体现。”申请人未详细阐述该主张，也未指明其在美国所从事的任何此类项目。在提交申请时，申请人未主张其在美国有任何当前或过去的就业。

申请人称其已提交证据，证明“工程服务、管理咨询和供应链管理市场的巨大规模和潜力”，这些市场“每年合计产生超过7000亿美元的收入”。问题不在于这些市场的总体规模，而在于申请人在这些市场中与个体客户合作的具体拟议事业的重要性。

申请人主张，其拟议事业创造的就业“可以产生超出直接所在地的涟漪效应”。审理主任已经考虑了这些“涟漪效应”，认可了拟议事业“可能”创造约154个“间接就业岗位”的预测。在考虑该主张后，审理主任认定，申请人未提交“独立和客观的证据，证明申请人的工作具有国家重要性的潜在影响”。关于各行业的一般性统计数据在这方面不足以证明。

申请人主张，其“在工业流程和供应链管理咨询方面的专业知识解决了各行业面临的关键挑战。通过提高效率和减少浪费，[申请人的]工作可以带来生产力、成本节约和环境可持续性方面的实质性改善——这些都是具有国家重要性的问题。”这些目标总体上很重要，但申请人在上诉中未解释其具体拟议事业将如何在全国性重要层面上产生这些效果。

申请人提出了两个明显相互矛盾的论点，一方面主张拟议事业将为技术工人创造新的就业机会，另一方面又主张该领域据称的工人短缺证明有必要豁免工作邀请要求。申请人未充分解释其事业将如何增加此类工人的供给，也未解释在此类短缺的情况下他将如何填补其寻求创造的新就业岗位。

基于上述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能履行其举证责任，确立其拟议事业的国家重要性。对剩余要件的详细讨论不会改变本上诉的结果。因此，我们对Dhanasar第三要件保留意见。2

审理主任认定申请人已满足Dhanasar第二要件，因此不存在对申请人可在上诉中质疑的该要件的不利认定。尽管如此，在审理主任决定之外，我们注意到存在令人关切的问题。

为确定个人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：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

如上所述，申请人在回应补件通知时大幅修改了拟议事业，将其计划从雇用10名工人的电镀厂改为雇用28人的三个工程咨询办公室。这一重大变化令人怀疑申请人在申请提交日期之前是否已制定任何实施其拟议事业的具体计划。申请人在收到补件通知后制定的咨询计划不能表明其在提交日期处于有利地位以推进拟议事业。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在提交申请时，申请人表示打算开设一家电镀厂，当时他拥有约七个月经营此类业务的经验。他未主张拥有如其修订后事业所述的经营工业工程咨询公司的任何经验。

此外，申请人所主张的就业经历存在明显不一致。这种不一致对申请具有实质性，因为个人的经验是我们在评估该个人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考虑的因素之一。

在其简历和 ET A 表格 9089 的 B 部分“ 外籍人士资格声明 ”中，申请人声称曾于 2006 年 2 月至 2017 年 1 月期间为位于 I L的 I I工作，并于 2011 年 10 月至 2014 年 12 月期间为位于l 的l I工作。申请人称其在两家公司的职位均为全职，每周 40 小时。Tetra 的一封信表明申请人每周工作 44 小时；_____的一封信未说明工作时长。

位于____东北约 90 英里处。因此，申请人声称在 2011 年至 2014 年期间同时从事两份全职工作，两地相距 90 英里。我们还注意到，申请人声称在_____担任过三个不同职位：2006 年至 2011 年任行政助理，2011 年至 2015 年任合同经理，2015 年至 2017 年任现场工程师。但该公司的信函表明，申请人自 2006 年（当时申请人 18 岁）至 2017 年期间为“ 合伙人 ”和“ 经理 ”。记录中未包含工资记录等同期文件，这些文件可能有助于进一步说明申请人与该公司雇佣关系的性质，并解决这些明显不一致的描述。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的全国重要性。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。