MAY272026_04B5203 · 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：43122067 日期：2026年5月27日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名供应链经理，寻求以持有高级学位的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获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS否决了该申请，认定尽管申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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 Christa'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 underlying EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)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经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了 underlying EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作要求获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可行使酌情权，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性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。

二、分析

作为门槛事项，本办公室确认申请人符合作为高级学位专业人士的 underlying 分类资格。申请人提供了其文凭、成绩单和外国学历评估，显示其获得了相当于美国国际贸易学士学位的学位。申请人还提供了雇佣信函，证明其于2009年至2014年在[已隐去]担任原材料计划员，并自2014年至今在[已隐去]工作，先担任供应网络计划员，后担任供需同步经理。

有待确定的剩余问题是申请人是否已证明其符合国家利益豁免资格。USCIS认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人的拟议事业具有实质性价值但不具有国家重要性。2 具体而言，USCIS认定申请人未能证明其事业将对所在领域产生广泛影响或产生与国家重要性相称的显著积极经济效应。

在上诉中，申请人主张USCIS的决定“ 建立在對证据记录的不完整分析之上 ”。申请人的主要主张是，USCIS未充分分析专家意见信中对“ 全行业扩散、劳动力影响以及与国民经济和供应链目标的一致性 ”的详细论述，且USCIS未评估记录中的《经济与国家影响附录》。

经审查，本办公室同意USCIS的决定。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未来影响。同上。Dhanasar案指示“ 我们寻找更广泛的影响 ”以确定某项事业是否具有国家重要性。同上。此外，本办公室在Dhanasar案中认定，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所在领域。同上，第893页。同样，在此，虽然申请人打算提供的服务可能对其雇主及其客户具有价值，但其未能通过独立证据证明其事业将更广泛地影响供应链管理领域。见同上，第889页；另见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认定，USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
2 USCIS还认定申请人未能确立Dhanasar第二或第三项要件下的资格。

申请人自述为供应链经理，拥有“16年在消费品（CPG）和汽车行业从事库存优化、需求预测和供应同步的经验”。申请人的拟议事业是通过实施其项目“预测性需求与库存智能框架：消费品行业战略倡议”来“影响美国消费品行业供应链基础设施和运营”。申请人声称该框架将直接惠及组织，“通过将库存决策从被动平衡转变为预测性治理，减少行业库存过剩、释放仓储能力并提高运营流动性”，并通过“跨组织全行业采用”和作为“库存规划的国家参考模型”对国家产生广泛影响。

然而，记录未为其主张提供充分支持。正如Dhanasar案所设想，“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, 26 I&N Dec. 第889页。尽管申请人就其供应链管理倡议“预测性需求与库存智能框架”（PDIIF）提供了自己的专业计划，但其初始申请缺乏重要细节，例如该框架与目前该领域使用的其他标准方法相比如何属于创新或改进流程，以及其计划如何营销和分发拟议框架以使其被供应链行业广泛采用并如其所称成为美国的国家模型。初始申请中来自申请人同事的推荐信赞扬了其工作相关技能和能力，但未涉及PDIIF倡议的细节及其未来影响达到国家重要性水平。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了修订后的专业计划、专业计划时间表和新推荐信。尽管申请人的专业计划讨论了其供应链框架的各种目标，但记录仍未能充分佐证该事业在所在领域产生与国家重要性相称影响的潜力，例如政府机构或除其自身雇主以外的其他行业的利益。申请人声称新推荐信来自“全球供应链和消费品行业公认的领导者”，但这些主要是申请人同事的信函，他们再次证明其在受雇期间成功执行各种项目并为雇主及雇主客户改进供应链管理方法。

同样，专家信重申了申请人实施其PDIIF倡议并增强消费品和汽车行业美国供应链基础设施的计划。然而，该教授未详细说明该框架，例如其独特特征或与标准供应链管理中使用的其他方法或行业中已存在的方法不同的创新之处。相反，专家意见讨论了申请人的资格（证书、执照和专业协会会员资格）、先前在供应链管理方面的经验、供应链行业的重要性和国家优先事项，以及初始申请中先前提交的推荐信中的同行认可。该意见并未有意义地涉及申请人的事业并以有说服力的细节描述其未来影响，而是

仅仅是重复并概括申请人已在记录中提交的信息。3 相比之下，在Dhanasar案中，我们给予了“ 来自学术界、政府和工业界担任高级职位的人士的、描述高超音速推进研究与美国战略利益之关系的重要性的具有证明力的专家信函 ”以及“ 描述美国政府（对）Dhanasar博士具体研究的利益的详细专家信函 ”以重大权重。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如具体提及申请人事业的专家意见证据或政府实体信函，详细说明她的具体事业如何影响作为国家倡议主题的事项，或讨论政府促进使用其创新或解决方案的利益。

申请人还在上诉时提交了此前包含在其RFE答复中的《经济与国家影响附录》。尽管我们同意申请人所称USCIS在其决定中未提及该附录，但对某一具体文件的遗漏并不必然具有结果决定性，也不必然是法律或事实错误。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一份证据。See 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); see also Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009); and Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。

申请人的经济影响附录预测，若美国企业广泛采用其PDIIF框架，将带来“ 五年内累计GDP提升550亿至780亿美元——相当于其通过系统性扩散至40-129家潜在企业采用者而实现的1亿美元企业直接节约的8至12倍放大系数 ”。该附录进一步声称，使用经济分析局（BEA）区域投入产出建模系统（RIMS II），此类企业节约将转化为“ 约250,000个新就业岗位，包括80,000个直接、100,000个间接和70,000个引致岗位 ”。4 然而，该附录未充分详述收入和就业预测的依据，也未得到发布RIMS II乘数的BEA任何独立证据的充分支持。

例如，该附录的附件B（数据来源与假设）仅列出BEA或BLS（劳工统计局）的网址，而未提供作为申请人经济预测中各项输入和输出之依据或理由的具体乘数图表或表格。5 同样，同一附件将“ 关键分析假设 ”列为“ 基线GDP（2025年）：27.1万亿美元 ”和“ 平均乘数：1.6 ”，却未详细说明这些具体乘数数字是如何选定和使用的。在另一处，附件D（情景图表）列出了三个不同的情景图表名称，“ 图表1——按采用情景的GDP影响 ”、“ 图表2——就业影响分解 ”和“ 图表3——区域分布 ”，但实际图表并不在该附件中。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。

3 当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS不必接受该意见，或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。

4 根据BEA网站，RIMS II是投资者、规划者和民选官员用于客观评估各类项目潜在经济影响的工具，该模型产生的乘数用于经济影响研究，以估算项目对某一地区的总体影响。See http://www.bea.gov/regional/rims/rimsii（最后访问日期2026年5月25日）。

5 该附录的附件C虽标注为“ 表格 ”，但不包含任何表格。

See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，我们认为该经济影响附录在证明该事业具有与国家重要性相称水平的重大积极经济影响方面不具有说服力或证明力。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

除创造就业和提振经济外，申请人还主张其事业将带来其他积极影响，例如“通过将数据驱动的效率与注重健康的消费趋势和可持续供应链转型相结合而带来广泛的社会效益”，以及与“消费者保护、透明度和经济韧性”相关的国家优先事项相一致。在整个程序中，申请人提及各种政府政策目标、报告和研究，论述其事业在经济、社会、环境和政策一致性效益等多个领域的重要性。尽管我们承认美国政府一直关注供应链问题，且此类问题涉及国家经济、社会和文化的各个方面，但申请人所从事的行业或部门是国家倡议的主题这一事实本身，并不足以确立国家重要性。相反，USCIS必须聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。尽管申请人在记录中提及的文章和报告为更好地理解其将从事的行业或领域提供了背景，但这些文章或报告均未具体讨论其具体事业或其影响，且申请人所主张的涟漪效应过于间接，或缺乏独立客观证据支持，不足以证明该事业的国家重要性。

基于上述，我们认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，我们不再审理其是否满足第二项和第三项要件的其余部分。当另一理由已足以决定上诉结果时，无需分析任何其余独立理由。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定：机构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分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立其有资格或基于裁量本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或另有不准入境或可遣返事由的外国人，可能因签发I-862表《出庭通知》而根据《移民与国籍法》第240条面临遣返程序。该等程序可能导致其被遣离美国，并可能使其未来签证或其他移民福利资格丧失。