MAY292024_07B5203 · 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：31261130 日期：2024年5月29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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 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）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

- 拟议的事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议的事业；以及
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示他计划“与其初创企业[已隐去]在工业机械维护领域”工作。他主张其公司“将专注于提供高质量、创新和前沿的维护服务。这些服务将涵盖广泛的维护需求，从例行检查和调整到利用最新技术和方法的先进诊断和维修。”

此外，申请人提交了其公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在“运营的前三年内创造十二个全职等效工作岗位，此外还有管理团队”，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提供了第一年1,140,000美元、第二年1,640,000美元、第三年2,200,000美元、第四年2,820,000美元和第五年3,500,000美元的收入预测，但这些预测没有显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释作为支持。

记录中包括关于工业机械技工、机械维护工人和磨坊技工就业前景的信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：美国先进制造业国家战略、美国制造业生态系统、熟练劳动力短缺和维护策略变化对维护职能的影响、解决工业维护领域熟练劳动力短缺的方法、维护行业的人才短缺、美国STEM就业的移民途径，以及建筑设备维护和维修市场。他还提交了关于建筑设备市场全球预测、对新设备和二手建筑设备的高需求、外国STEM人才在美国的经济影响、工业维护领域的人才短缺以及我国熟练工厂工人短缺的信息。2

2 本办公室不认同以下论点：由于申请人所在领域工人短缺，其拟议事业具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

本办公室同意申请人的观点，即所提交的文件证明其事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业的整体重要性，也不是该行业是否面临劳动力短缺；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人提供了来自A-V-A-、M-I-S-、Z-D-S-和K-A-R-的支持信，讨论其工业工程能力和机械维护经验。在上诉中，申请人提交了来自D-K-、O-L-、R-M-和S-K-的信件，反映其有兴趣与申请人合作或利用其公司的维护、设计和开发服务。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户或商业伙伴的兴趣，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根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。申请人同事和潜在客户的信件不包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明其具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“将充分超出[其]组织及其客户，或[其]将服务的个人，从而更广泛地影响行业或领域”。审理主任还认定，申请人未能表明其拟议事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响”。

在上诉中，申请人提供了一份“商业计划补充材料”，主张其拟议事业具有“国家层面的影响”。该补充材料主张其事业支持“通过工业机械维护促进美国国内生产总值增长”、“通过先进机械维护增强美国商业竞争力”、“工业机械维护中的环境可持续性”、“纽约州北部[已隐去]经济困难地区的发展”、“知识转移”以及“填补就业市场缺口”。然而，申请人未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运作，从而达到国家重要性水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司运营所在地区或美国其他地区产生实质性积极经济影响。

申请人在上诉书面论证意见中主张，其公司提供的服务“与行业不断演变的需求相一致，融合先进技术以简化流程、降低成本并提升整体效率”。他表示，“工业工程行业通过优化流程、系统和组织，在促进国家经济发展方面发挥着至关重要的作用。”申请人进一步主张，“全球建筑设备维护与维修市场

预计将大幅增长，从而促进维护与维修行业的整体扩张。”此外，他断言，“美国建筑市场预计将增长，其驱动因素是基础设施开发建设活动的增加。”

在认定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供机械维护服务，但他未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们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领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其公司及其客户群，从而以与国家重要性相称的水平影响其行业、工业工程领域或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为纽约州或美国提供实质性经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人断言其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为纽约州或美国带来实质性经济利益。

由于记录中的文件材料未能确立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，故申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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其符合国家利益豁免资格，或经裁量本应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。