NOV152023_03B5203 · 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：28810170 日期：2023年11月15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）

申请人是一名供应链经理，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类。申请人还寻求对附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人至少满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中与特殊能力相关的六项监管标准中的三项，但未就申请人是否以优势证据证明其具备显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长进行最终实质审查。审理主任还认定，申请人未证明其拟从事的事业将符合美国的国家利益。审理主任进一步认定，申请人未证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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，因为申请人未证明其拟从事的事业将符合美国的国家利益。鉴于该问题具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人就Dhanasar所述第二和第三项要件以及其是否满足特殊能力分类要求的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见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）。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域的特殊能力个人。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，则其必须进而证明其值得“ 符合国家利益 ”地对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人系巴西国民和公民，表示其是一名具有特殊能力的专业人士，拥有“ 供应链领域公认的专长 ”，包括“ 供应链管理咨询、物流、项目和分销管理以及供应商外包 ”方面的专业知识。申请人称其在巴西担任供应链经理超过十五年，最近在一家石油和天然气公司担任“ 采购、物流与需求计划经理 ”。

申请人对其在美国拟从事的事业解释如下：

我在美国的总体拟从事事业是提供我的专业知识，帮助需要管理和组织其物流与供应链运营的现有公司。这样，我的主要目标将是帮助美国实体——涵盖任何行业——改善和维持更高效和有效的供应链，以增强其国内市场或国际市场的竞争力。增加的商业交易不仅将为我所服务的公司提供竞争优势，还将为美国工人创造直接和间接就业机会，并有利于国家经济。

此外，我在供应链管理方面的知识和经验将对寻求达成新合同和开发新商业机会的美国公司非常有价值。我的工作可以显著帮助公司在全国和国际上扩展其业务活动，使其在本地和外国市场更加成功和具有竞争力。

[1] 另参见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）。

申请人进一步表示，为在美国推进其拟从事的事业，其将运用“ 专业理解和技能以推进美国供应链领域，进而推进物流经济 ”，并“ 设计、实施和运营分销和国际贸易渠道，确保适当的成本、质量和安全水平，以及时运输货物和供应品 ”。申请人声称其将在美国大型公司工作，并通过其技能提供成本削减，使这些公司能够“ 将资源重新分配到新投资，从而创造新的工作机会、新的就业岗位、薪资补偿计划和新商业机会 ”。申请人强调，供应链管理对美国经济至关重要，因而具有国家级重要性，2018年占美国国内生产总值的1.6万亿美元。申请人还表示，其对拉丁美洲以及巴西的基础设施、商业和供应链环境的了解，将“ 对美国公司成功进入这些增长型经济领域/扩张至关重要 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人还提交了数封同事的支持信，以强调其事业的国家级重要性。例如，申请人提供了其前外国雇主的一名“ HSE经理 ”的信函，称其通过“ 为公司争取到一份非常有利的合同，极大地提高了运营效率并降低了成本 ”为组织的成功做出了巨大贡献，并指出其帮助一家工厂实现了对公司全球车辆安全标准的100%合规。该HSE经理进一步表示，其“ 相信[申请人]将继续对其未来加入的任何组织做出重大贡献 ”。申请人还提交了一封来自佛罗里达州一家大理石和花岗岩企业所有者的信函，申请人曾于2022年11月至2023年1月期间为该企业工作，该信函证明其“ 识别和解决根本问题的能力 ”，并表示其“ 在实施几个对[其]业务产生重大影响的项目中发挥了关键作用 ”。该大理石和花岗岩企业所有者进一步表示，申请人安装了Quickbooks在线版以实现财务记录的远程访问，实施了“ 关键供应商管理系统 ”使公司能够更好地遵守监管要求，并启动了培训系统以标准化定价并提高响应客户咨询的灵活性。该大理石和花岗岩企业所有者声称，申请人将“ 处于有利地位，使美国的任何企业受益 ”。

同样，申请人还提交了一封来自美国一家墙面材料公司所有者的支持信，申请人曾于2022年8月为该所有者提供咨询服务。该美国墙纸公司所有者表示，申请人实施了“ 提高办公效率、降低成本、增加销售额和增强客户体验的工具和方法 ”，导致“ 三个月内销售额增长25% ”。该所有者还表示，申请人的“ 专业知识和经验使其成为美国任何企业的宝贵资产 ”。此外，申请人提交了一封来自其前外国雇主的“ 技术生命周期经理 ”的信函，称申请人“ 对公司的成功做出了重大贡献 ”，帮助一家工厂的设备按时交付率提高了30%，并通过价格谈判使运输成本降低了15-20%。申请人的前同事声称，其相信申请人“ 将继续在其未来事业中表现出色，并为美国做出宝贵贡献 ”。

在驳回申请时，审理主任指出，申请人未能充分证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能

提交具体信息和证据，以佐证其作为供应链经理的拟议工作的预期影响，或证明该影响达到了国家重要性的水平。审理主任的结论是，申请人未能证明拟议事业将延伸至其将为之工作的组织之外，并对行业或领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人基本上重申了其先前的主张，再次表示其拟议事业将“为美国公司提供有关供应链活动的专家建议和指导”，确保“任何需要[其]独特技能组合的行业中的货物和供应品直接、及时地流动”。申请人主张，其服务将“对美国商业领域产生深远影响，使国家成为全球经济中的突出枢纽”，并促进美国公司的成长和成功。申请人进一步表示，其对“各行业大型项目”供应链的熟练管理将使公司能够“在地方和国家层面蓬勃发展并扩张”。他还主张，其提供的供应链服务将“提供有价值的商业解决方案”，“促进公司的成长和扩张”，“带来投资模式的改善”，为“美国企业带来持续的生产力”，并“促进美国与外国市场的贸易关系”。

第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于外国人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在此，审理主任的结论是，申请人充分证明了其拟议事业具有重大价值，但认定其未能确立该事业的国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外国人拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找”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。”Id。我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人主张，其在美国的拟议事业是提供专业知识，帮助需要管理和组织其物流和供应链运营的现有公司。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人提供了反映供应链运营潜在普遍重要性的证据，但未提交充分证据证明其工作的潜在预期影响将在其领域内具有国家甚至全球影响。

例如，申请人表示，美国物流业占1.6万亿美元，即美国国内生产总值的8%，并雇用了约4400万人。相比之下，申请人在上诉中提供了两封支持信，反映其曾向明显的小型企业提供服务，即一家位于美国的 granite and marble 企业（2022年11月至2023年1月），以及于2022年8月向一家美国墙纸公司提供管理咨询服务。

例如，如前所述，大理石和花岗岩企业的所有者表示，申请人安装了Quickbooks在线版以便远程访问财务记录，并实施了“ 关键供应商管理系统 ”，使公司能够更好地遵守监管要求，同时还提供了其他专业服务。尽管申请人先前提供的服务并不完全决定其未来将提供的服务，但这些很可能反映了其服务在美国将产生的影响。然而，申请人未披露其已提供服务的美国公司的规模，也未解释这如何反映潜在的国家或全球影响。鉴于此，很难看出申请人提供供应链专业服务将如何对据其称占美国经济约1.6万亿美元并雇用超过4400万人的行业产生国家影响。

此外，申请人提交了讨论供应链运营总体重要性的证据，但提交了很少证据来证实其拟议事业将具有国家或全球影响。例如，申请人在回应RFE时提供的四封支持信并未讨论其拟议工作将如何产生国家影响，而仅表明他是一位可以依赖的称职专业人士，称其“ 专业知识和经验使他成为美国任何企业的宝贵资产 ”，并且“ 他将继续在未来的事业中表现出色，并为美国做出宝贵贡献。 ”首先，申请人的专业知识和经验与确立其拟议事业是否具有国家重要性无关，而与确定其是否处于推进该事业的有利地位有关。See Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892-93。此外，与记录中提供的其他证据一样，支持信并未具体详细说明其工作将如何产生国家影响，除了表明他在受雇于其前外国雇主期间是一位称职的专业人士，并且他向美国的两名客户提供了有效服务。申请人就其服务的影响提供了宽泛的主张，表示这将带来“ 数百万美元的项目 ”、“ 高交易量 ”、“ 投资模式的改善 ”、“ 潜在的新市场领域 ”、“ 新的国际合作伙伴关系 ”，甚至“ 提高生活水平 ”。然而，申请人提供了很少解释或支持性证据来佐证其服务将如所称提供给大型公司，而这很可能是对国家层面供应链产生影响以实现所主张的投资模式、全国市场、国际合作伙伴关系或美国生活水平变化所必需的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

同样在上诉中，申请人主张其服务将“ 对美国商业领域产生深远影响，使国家成为全球经济中的突出枢纽 ”，并促进美国公司的成长和成功。然而，他提交了很少解释或文件支持来说明其提供服务将如何影响全球经济或促使美国公司在国家范围内成长。同样，申请人进一步表示，其对“ 各行业大型项目 ”供应链的熟练管理将使公司能够“ 在地方和国家层面蓬勃发展并扩张 ”。申请人再次提供了极少证据来支持其工作将如实现国家影响所必需的那样达到大型规模的结论，事实上，他甚至未具体说明将在哪个行业提供服务。申请人还主张，其服务将“ 促进美国与外国市场（包括拉丁美洲）的贸易关系 ”。然而，申请人提供了很少细节或证据支持来说明其

服务将如何促进美国与外国公司之间的贸易，或如何在拉丁美洲产生美国业务，除了含糊地表示他在巴西工作多年。Id。

在Dhanasar案中，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户群之外，例如其当前美国客户提供的两封支持信所反映的客户群。申请人未能以优势证据充分证明其拟议事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

申请人亦未证明其拟开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能为美国带来其他实质性积极经济影响。申请人主张其服务将“提供有价值的商业解决方案”、“促进公司的成长与扩张”、“带来改善的投资模式”，并为“美国企业产生持续的生产力”。申请人就其供应链专业服务将对经济产生的影响提交了大量主张，但同样未以客观文件证据支持该影响。申请人在回应补证通知（RFE）时提供了若干行业文章，但这些文章讨论的是供应链运营的一般重要性，几乎无法证实其服务将对供应链运营产生实质性的全国性影响。申请人未能确立其开展该事业将给地区或全国经济带来的利益，从而达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的程度。Id. at 890. 此外，申请人未提供充分证据以优势证据标准证明：其将开展业务的地区经济萧条、其将在这些地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为地区或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人拟开展的事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

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，我们认定其未能确立其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。