APR292026_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：42200497 日期：2026年4月29日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求雇用受益人为副
总裁。申请人请求将受益人归类为持有高级学位的专业人士，属于就业类第二优先（EB-2）移民类别，并请求豁免该类别所附的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定虽然受益人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明受益人的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审理。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础 EB-2 签证类别的资格，申请人必须证明受益人是持有高级学位的专业人士，或者在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明受益人符合基础 EB-2 类别的资格，则还必须证明受益人值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为其符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 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）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见 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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人打算雇用受益人担任美国供应链的副总裁，领导位于印第安纳州的总部。SCOPS 认定受益人符合基础 EB-2 类别的资格。2 尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。3 基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明受益人拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

在否决申请时，SCOPS 承认受益人的拟议事业具有实质价值。然而，SCOPS 认定申请人未能证明受益人拟议事业的国家重要性、她处于有利地位能够推进该事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张 SCOPS 的决定在事实认定和法律推理两方面均有缺陷。具体而言，申请人主张该决定“ 未能提供有理由的分析 ”、错误适用了 Dhanasar，且未对记录中的证据进行有意义的评估。

申请人坚持认为其已提交充分证据证明受益人的资格，包括申请人对美国药品供应链投资的文件，以及在经济萧条地区开设新药品生产设施的计划。

受益人拟“ 设计和实施创新的药品供应链流程，以促进美国的药品生产，并确保关键药物在美国及世界各地的可获得性 ”。申请人主张受益人“ 创建并实施了供应链流程，这些流程改变了集中规划策略，实现了显著的效率提升，并在全球供应链极度中断的时刻保护了患者获得治疗药物的途径 ”。因此，申请人主张，鉴于受益人在“ 供应链管理方面的成就记录 ”，她的事业将支持生产设施的扩建、回应国家优先事项，并提供“ 帮助人们活得更长久、更健康、更积极生活的药物 ”。为支持申请，申请人提交了多份文件，包括受益人的学历和就业记录、专家意见和推荐信，以及行业报告和文章。虽然我们未逐一讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

2 受益人于2020年在西班牙[已隐去]获得健康科学哲学博士学位（Ph.D.）。
3 申请中提及受益人的学术文章发表、已发表材料、领导或关键角色、高薪或高报酬、获得国家或国际公认的重大奖项或奖励，以及协会会员资格。这些涉及 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i) - (x) 规定的证据标准，该标准涉及杰出能力人士的归类，不适用于当前类别。

为评估受益人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录受益人工作“ 潜在未来影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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。 ”同上 at 890。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明受益人具体的拟议事业在药品供应链管理领域具有更广泛的影响、对美国社会福利有增进，或对美国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。虽然我们承认受益人可以帮助申请人创造可观收入，但申请人未充分解释或证明受益人的就业将如何独立地导致全国范围的经济增长或就业创造。

申请人主张，受益人受聘是为了帮助“ 向美国及国外的客户提供救命药物，并有效应对供应链面临的外部和内部威胁 ”。申请人还称其已成为“ 按市值计全球最大的药品制造商，截至2024年经济价值估计为5780亿美元 ”。它还声称其“ 利用这些投资并向美国各地患者提供改变生命的药物的能力，取决于其保障药品供应链的能力，以便其拥有生产药物所需的原材料以及向患者分销所需的策略 ”。然而，申请人不能仅凭其市场份额来主张受益人的工作具有国家重要性。它必须表明受益人履行的职能和任务如何汇聚成一项具有国家重要性的事业。申请人未能做到这一点。

申请人主张，公司对美国药品供应链及新生产设施的投资将“ 创造数千个新工作岗位 ”。申请人进一步主张，其“ 对美国新生产设施数十亿美元的投资 ”依赖于受益人对“ 美国药品供应链的管理 ”。同样，申请人声明，受益人的事业将通过促进“ 向美国数百万民众交付救命药物 ”来改善公共健康。然而，申请人未能证明受益人设计并实施“ 创新药品供应链流程 ”这一具体拟议事业会产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。此外，申请人未能证明受益人作为副总裁助理的拟议职位会产生超出[已隐去]的重大影响，从而有利于区域或国家经济，达到Dhanasar所设想的重大经济效果水平。Id. at 890。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，申请人未能证明受益人的具体工作会产生上升到国家重要性水平的影响。

记录中包含证明受益人经验和专业知识的支持信函。这些信函描述了受益人在制定产品装运审查流程、管理药品供应链、领导团队以及为维护复杂供应链系统做出高层运营决策方面的经验。虽然这些信函在语气上是支持性的且包含积极因素，

但它们并未提供充分、详细且具体的实例，说明受益人的事业如何具有对该国产生广泛且可衡量影响的潜力，从而上升到国家重要性层面。此外，第一项要件关注的是拟议事业本身，而非受益人。Id. 申请人必须证明受益人的具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。而且，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在Dhanasar第一项要件的语境下则属于错位考量。受益人的专业经验通常对Dhanasar第二项要件具有实质性——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但通常对Dhanasar第一项要件不具有实质性——即某一具体的、前瞻性的拟议事业是否同时具有实质性价值和 national importance。See id. at 888-91。

申请人坚持认为，受益人的拟议事业涉及“公共卫生安全、经济竞争力以及抵御全球供应链中断的韧性”等国家优先事项。虽然我们认可受益人拟议事业的实质性价值，但申请人未提供充分的信息和证据来证明拟议事业的预期影响将上升到国家重要性层面。此外，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。如前所述，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“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。在此，申请人未充分解释受益人的事业如何会产生广泛影响，上升到国家重要性层面。此处的问题不是申请人“对美国新生产设施数十亿美元投资”的更广泛影响，而是受益人具体拟议事业及其作为副总裁助理工作的潜在预期影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有充分证据证明可直接归因于受益人未来工作的预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示受益人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效果”水平。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

基于上述理由，受益人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的受益人拟议事业的国家重要性，申请人未能证明受益人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受益人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于受益人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明受益人符合资格或在其他方面有资格获得

国家利益豁免作为自由裁量事项。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格受到影响。