FEB132025_02B5203 · 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

案由：35931897 日期：2025年2月13日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人 为受益人（一名助理副总裁）寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明受益人值得以国家利益为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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

为确立国家利益豁免的资格，受益人必须首先符合基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明受益人符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立受益人值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。本法第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，行使自由裁量权豁免所要求的工作邀请，从而豁免劳工证。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，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

[1] 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（与第三、第九、第十一及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属自由裁量性质）。

以下各项：

- 受益人的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 受益人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士资格。上诉中的问题是，申请人是否确立了豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即尽管申请人证明了受益人的拟议事业具有实质价值，但未能确立该事业具有国家重要性，不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。[2]

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于受益人拟从事的具体事业。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。为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室聚焦于外籍国民拟从事的具体事业，并考察记录其“潜在预期影响”的证据。同上。

受益人目前在美国为申请人（一家金融服务公司）工作，担任助理副总裁，支持其数字支付交易处理系统。受益人拟继续担任其现任职位，该职位涉及利用云计算、高级计算数据存储解决方案、数据处理与分析技术以及数字身份基础设施技术，优化申请人的支付交易处理能力。具体而言，受益人监控其支付处理数据流，确保遵守法律和业务要求，并识别和解决数据流与管道、应用程序中断及性能问题。申请人解释称，受益人的工作有助于降低风险和可疑洗钱活动，促进其数字支付交易运营的效率与可靠性，并确保遵守立法。申请人强调其管理超过一万亿美元的资产，并主张受益人的工作对于确保其支付交易处理的安全与可靠、维护美国及全球金融服务体系的稳定至关重要。

本办公室同意审理主任的认定，即受益人的拟议事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查证据和适用法律时存在错误，未能适用适当的证明标准，而是施加了比优势证据更严格的标准。在评估与拟议事业国家重要性相关的证据时，申请人主张审理主任忽视了关于“

[2] 尽管本办公室可能未逐一讨论提交的每份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

受益人的事业对关键美国经济、国家安全和技术利益的影响 ” 的证明性证据，从而不当得出结论，认定申请人未能确立受益人拟议事业的国家重要性。鉴于申请人在金融服务行业的全球地位及其对美国经济贡献的显著收入，申请人主张受益人的工作是 “ 其能够每年代表客户和美国公众妥善、安全地处理海量金融交易的基本要素 ” 。

本办公室不同意申请人关于审理主任在分析受益人拟议事业的国家重要性时忽视证据和错误适用法律的主张。为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页；另见 Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。在此，审理主任确认并分析了提交的文件，包括申请人的陈述、信件、文章和报告，但总体上认定证据的质量缺乏证明价值，不足以支持其关于拟议事业具有国家重要性的主张。该拟议事业虽然具有实质价值，但并不具有所主张的对该领域的潜在预期国家甚至全球影响，也不具有达到Dhanasar所设想的国家重要性水平的更广泛影响。 [3]

在确定国家重要性时，申请人主张审理主任错误地聚焦于受益人的具体职业分类和助理副总裁的职位名称，而非聚焦于其拟议事业。本办公室承认，事业比一般职业和职位名称更为具体，而是受益人在该职业内具体拟从事的工作。见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。相关问题不是受益人将从事的职业、领域或行业的重要性；相反，本办公室聚焦于 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ” 及该事业的 “ 潜在预期影响 ” 。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。尽管审理主任的决定指出受益人的职位名称为助理副总裁，但其分析并未聚焦于助理副总裁的职业和职位名称，而是聚焦于受益人拟从事的具体工作及其潜在预期影响。

如所述拟议事业及记录中的证据，并不支持申请人的主张，即该事业的潜在影响超出申请人及其客户，具有与国家重要性相称的更广泛影响。尽管申请人主张USCIS政策手册并未具体规定事业必须超出受益人的雇主才具有国家重要性，但申请人另外主张受益人的事业将具有超出其公司及客户的潜在预期影响，延伸至国家和全球经济、国家安全及社会福利。正如所解释的

3 申请人指出，与审理主任的结论相反，审理主任的决定写明 “ 受益人的工作将对领域产生影响 ” 。我们承认该决定包含这一表述，且审理主任对该表述的含义未作解释，并不明确。然而，审理主任在其他方面分析了证据，并解释了证据如何未能证明受益人事业的更广泛影响达到与国家级重要性相称的水平。

在Dhanasar案中，并且正如USCIS政策手册所强调的，一项事业“可能具有国家级重要性，因为它在某一特定领域内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。”Id. at 889-890；另见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。此外，Dhanasar解释称，在经济方面，一项事业若“具有雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”，可能具有国家级重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。而诸如课堂教学等事业，若对某一领域或地区没有更广泛的影响，通常不会达到为确立国家利益豁免资格之目的而具有国家级重要性的水平。See id. at 893。

在此，记录中的大部分证据和申请人的论点集中于数字支付、支付安全、人工智能、金融服务领域的重要性，以及申请人在金融服务行业及美国与全球经济中的覆盖范围和影响，而非集中于受益人具体事业对这些事项具有预期影响。例如，记录中包含讨论数字支付增长；网络安全和保护消费者金融隐私；银行业困境对美国经济的影响；人工智能投资；以及移民工人对科学、技术、工程和数学（STEM）领域重要性的文章和报告。然而，数字支付领域和金融服务行业的重要性并无争议，但其整体重要性以及此类领域和行业对合格工人的需求，并不能确立拟议事业的国家级重要性。这些报告和文章并未讨论受益人的具体工作对其领域、经济、社会福利或国家安全具有所声称的更广泛影响。此外，如果事实上STEM工人短缺可以通过增加像受益人这样的合格专业人员来解决，那么通过美国劳工部的劳工证程序来解决会更为妥当。

此外，我们认可美国推进STEM和加强我国技术的国家倡议，特别是被美国国家科学技术委员会认定为关键和新兴的技术。然而，受益人从事关键和新兴技术工作，包括人工智能、云计算、云计算数据安全和数字技术，本身并不能确立受益人拟议事业的国家级重要性。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。虽然USCIS认可与STEM学位和领域相关的特定证据考量，“证据必须证明STEM事业既具有重大价值又具有国家级重要性。”See id. 申请人未具体说明或提供证据证明受益人的工作将如何推进此类技术，或具有与国家级重要性相称的更广泛影响。

申请人未充分详细说明或提供受益人拟议工作的支持文件，以了解该工作将如何推进STEM技术，并对其领域或任何其他行业具有足够广泛的潜在影响，达到国家级重要性的水平。申请人的陈述将受益人的工作描述为对维持申请人数字支付交易处理运营的可靠性具有价值，然而，这些陈述未充分详细说明其事业与申请人的其他类似岗位人员通常从事的工作有何不同。例如，申请人未详细说明或确立计划，让受益人引入可能被该领域或

行业其他从业者传播或采用的新技术或数字支付交易处理进步，或以其他方式阐明他将如何为金融服务行业我国数字支付交易处理的发展作出贡献。相反，申请人强调受益人利用其数字支付交易处理经验和知识，积极影响其客户对申请人金融服务的依赖和使用。在没有进一步证据的情况下，申请人未证明受益人作为助理副总裁支持申请人数字支付处理交易处理系统的工作，有可能对其领域产生更广泛的影响，达到国家级重要性的水平。

申请人提供了一封来自纽约[已隐去]计算机科学教授兼软件工程项目主任的意见书。虽然该意见指出受益人的事业是“为[申请人]的支付交易处理运营开发创新的自动化数据管道、数据存储框架和应用程序”，但未详细说明或提供证据解释此类拟议创新，以确定其事业是否具有国家级重要性。此外，该意见描述了受益人的工作如何影响申请人，而非该事业如何可能在申请人之外产生更广泛影响。该意见主张，受益人的工作帮助申请人为美国经济作出贡献，提高其国内和国际地位，并加强其作为金融领域领导者的地位，同时将投资者风险降至最低并促进金融部门的整体稳定。

该意见还解释了云计算、数字身份技术和先进计算，指出受益人利用这些技术的工作对国家安全至关重要，这符合支持推进关键和新兴技术以及STEM专业人员的国家倡议。虽然该意见表明受益人将利用此类关键和新兴技术，但未解释受益人将如何推进此类技术并影响国家倡议。如上所述，该意见侧重于STEM专业人员从事关键和新兴技术工作的重要性和需求，并不能证明本案具体事业将在该领域产生预期影响。指出从事云计算、数字支付交易处理和先进计算具有重要性，不足以满足Dhanasar框架下的国家级重要性要求，因为它未能涉及受益人具体事业的潜在预期影响。

申请人的证据在其他方面主要集中于受益人作为助理副总裁支持申请人数字支付交易处理系统履行工作职责的表现。然而，该证据并未证明以下主张：受益人的事业将具有所声称的领域内更广泛影响、雇用美国工人的重大潜力、重大积极经济效应，或影响社会福利的重大潜力，如Dhanasar第一项要件所设想的那样。

例如，一封来自申请人副总裁的信描述了受益人在申请人的当前角色，称受益人的工作“在申请人支付交易处理能力的提升中发挥了关键作用”，并以“对美国金融行业的关键贡献”支持了申请人及其他金融机构的金融稳定。另一封来自申请人副总裁兼首席技术经理的信同样描述了受益人在申请人的角色，称受益人的贡献“独特，并显著提升了在美国金融部门运营的金融机构的数字支付处理能力……”

申请人的信件对受益人拟议事业的预期影响作出宽泛断言，而非提供证据详细说明受益人声称的独特贡献，或受益人的工作具体如何推进其领域、影响其他金融机构，或对美国金融行业作出关键贡献。申请人还提供了受益人前同事的信件，这些信件详细说明了他在前雇主处的工作，同时作出宽泛断言称其拟议工作将有利于申请人的支付交易运营和金融行业。与申请人的信件类似，这些信件也未详细说明申请人的具体工作将如何更广泛地影响金融行业。推荐信证明了受益人的技术知识及其工作，这主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非具体说明该事业的预期影响。

申请人未证明受益人拟从事的事业超出其自身业务及其客户范围，进而以与国家重要性相称的程度影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，申请人未证明受益人拟担任其数字交易处理系统助理副总裁所从事的工作能够提供其所主张的原创性创新，从而推动金融服务、数字支付交易和人工智能行业的进步，或对金融服务领域产生更广泛的影响。所主张的经济和社会福利惠益取决于众多因素，且申请人未就受益人为其数字支付交易处理系统拟从事的工作与所主张的影响之间提供足够直接的证据关联。

审理主任还认定，申请人未证明受益人根据Dhanasar第二项要件处于有利于推进拟议事业的地位，也未证明总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证要求）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。由于申请人未充分证明受益人符合Dhanasar先例决定的第一项要件，其未证明符合国家利益豁免的资格。这一已确认的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点及资格问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯属咨询性的认定 ”）。

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，其未证明受益人作为裁量事项符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。