JUL072025_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：39107655 日期：2025年7月7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）

申请人拟设立一家美国信息技术（IT）咨询公司，主要服务于制药行业。他请求按就业类第二优先（EB-2）移民签证类别分类，并豁免该类别的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有权酌情免除该类别的职位offer及美国劳工部（DOL）认证的相关要求——如果申请人证明豁免这些美国工人保护措施将“ 符合国家利益 ”。同上。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合EB-2分类资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，且其拟从事的美国工作将具有“ 实质价值 ”。但SCOPS认定，他未能证明豁免最终将服务于国家利益，认为其事业将具有“ 国家重要性 ”的证据不足。在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了关键证据，并施加了“ 对国家重要性的过窄解释 ”。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意SCOPS的意见，即他未能确立其拟从事事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，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 ”的外国人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求未来的美国雇主向外国人提供工作，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明豁免美国工人保护措施将“ 符合国家利益 ”来避免职位offer/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另符合高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人的资格，则可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟从事的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 他们“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 综合考虑，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟从事的事业

记录显示，申请人拥有计算机网络管理技术师学位和IT管理工商管理硕士学位。他拥有超过10年在跨国公司担任IT经理和顾问的工作经验。他在数字化转型、IT战略和监管合规方面具有经验。

申请人拟设立一家专门帮助制药公司的美国IT咨询公司。他开发了一种“方法论”，他称该方法论可增强制药数据管理、监管合规、患者参与和运营效率。他表示，他的企业“旨在通过将客户关系管理、企业资源规划和高级分析整合到一个统一生态系统中，满足美国医疗保健和制药行业的关键需求。”

记录支持SCOPS的认定，即申请人符合EB-2分类资格，作为高级学位专业人士，且其拟从事的美国工作具有实质价值。我们现在将考虑该事业是否具有国家重要性。

B. 国家重要性

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。“例如，一项事业可能具有国家重要性，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带来的影响。”同上。此外，“例如，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，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。

最终，如果记录中的证据表明该人的拟从事事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术

丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)。

SCOPS认定，缺乏充分证据表明申请人拟设立的美国咨询公司将具有国家重要性。SCOPS指出：“ 申请人未提供充分证据，说明其技术、方法论或方法如何具有足够的创新性，或如何与其它类似企业中的做法有足够区别，从而构成该领域的改进并有可能对该领域产生广泛影响。 ”SCOPS承认，在该咨询公司运营的第五年，其商业计划预计拥有22名员工，年收入约为4.8百万美元。但SCOPS指出，该计划“ 未提供任何细节说明[这些预测]的依据，也未解释这些预测将如何实现。 ”SCOPS认定，“ 尚不明显其工作（无论是研究还是其他方面）的预期影响将如何超出预期雇主范围，并上升到与具有国家重要性相称的水平。 ”

在上诉中，申请人主张其方法论“ 明显不同于行业内普遍存在的传统孤岛式系统 ”，并“ 针对特定的制药挑战，包括患者参与、监管合规和运营效率，提供量身定制的解决方案，增强业务绩效和公共卫生成果。 ”他表示，其商业计划提供了该方法论成功的例子。申请人还引用了我们2025年的一项非先例决定，“ 其中软件解决方案的国家重要性得到认可，不仅因其新颖性，还因其被采用以及对STEM[科学、技术、工程和数学学科]和健康进步的贡献。 ”他表示，其方法论同样“ 展示了务实、结果导向的方法，推进制药实践，反驳了USCIS对其创新潜力的否定。 ”

然而，记录中缺乏充分证据支持申请人方法论在其领域中所主张的重要性。在其商业计划中，他主张其方法已产生“ 经证实的影響 ”。该计划称：“ 诸如[已隐去]的项目展示了集成系统的有效性，其中CRM[客户关系管理]平台结合运营洞察改善了客户参与并简化了销售流程。 ”记录显示，[已隐去]在其当前雇主处涉及统一CRM和电子商务平台。其雇主的信件赞扬申请人在该项目上的工作。但这些信件未提及他的方法论或其据称在该领域的重要性。为支持该方法据称的有效性，商业计划引用了他在当前和前任雇主处参与的其他项目。但其其他雇主的信件也未提及他的方法论或其声称对该领域的重要性。此外，申请人在其商业计划中表示，他开发该方法是为了“ 应对制药行业面临的独特挑战 ”。但他在一家非制药行业的前任雇主处完成了所引用项目之一。申请人未解释这一非制药项目如何证明其方法论的有效性。参见 AB Disc. Depot, LLC v. USCIS., No. 20-3245-CV, 2022 WL 453378, at *1 (2d Cir. Feb. 15, 2022)（认定申请人必须解决记录中的不一致或模糊之处）；Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (1988)（同上）。

在申请人援引的我们2025年的上诉裁决中，我们将一名医学研究应用开发者的国家利益豁免申请发回重审。我们认定，SCOPS“未充分考虑[其拟议事业]是否可能因其对科学、技术、健康、教育或关键及新兴STEM技术的潜在前瞻性影响而具有国家重要性。”但该裁决未作为先例公布，因此在本案中对我们不具有约束力。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，该裁决的事实与申请人的案件有所区别。在该非先例裁决中，该应用开发者“提交了证据，证明她共同开发了一款被全国各地的医学研究机构采用的应用程序。”相比之下，本案申请人未证明其方法论被制药或咨询行业采用，也未以其他方式确立其对其领域的重要性。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)（“[申]请人应提交……支持性书面证据，以确立该事业具有国家重要性。”）

申请人主张，SCOPS在认定其拟议业务的广泛经济利益证据不足时，“无视了[其]商业计划中概述的详细财务框架”。他还称，我们2025年的非先例裁决“告诫不要在STEM效益明显时过度强调经济规模”。

申请人的商业计划讨论了该咨询公司拟对各种类型服务收取的月度价格以及其如何确定这些价格。但该计划未解释其收入预测中所包含的“Chum rates”和“Recurring charges”。因此，该计划未证明其收入预测的准确性。

此外，即使假定商业计划中的预测准确，申请人也未解释一家拥有22名员工、预计年收入4.8百万美元的咨询公司具有何种国家经济重要性。记录并未证明该企业将实质性影响国家经济。申请人主张他打算将企业设于经济困难地区。但他并未证明该企业的经济利益将显著影响其所在地区或全国。正如申请人所主张，在我们2025年的决定中，我们认定SCOPS“过度强调了[该]拟议事业的潜在预期经济影响”。但与本案不同，该案中的申请人提交了证据，另行证明其工作对其领域具有国家重要性。

申请人还主张，SCOPS“误解了[其拟议业务]的范围和意图”。他指出，在该咨询公司运营的第五年，其计划提出将业务扩展至I landl I“瞄准关键制药和生物技术中心，以服务全国客户群”。他表示，其业务将提供服务——包括合规管理、企业资源规划优化、供应链可靠性和患者参与——“旨在满足制药行业的普遍需求”。“虽然申请人的[支持]信函……强调过往成就，”他表示，“但该计划的前瞻性战略展示了超越单个公司的可扩展性。因此，USCIS的结论反映了一种过度限制性的观点，忽视了该事业在一个关键行业中标准化实践的潜力。”

然而，申请人的商业计划未包含该业务第五个运营年度之后的预测，而该年度正是该咨询公司拟议扩张的年份。记录缺乏足够细节

以证明扩张后的咨询公司将服务全国客户群或产生足够的经济利益以大幅提振国家经济。

申请人进一步称，SCOPS将其实质性文章视为过于宽泛而不予重视是错误的，主张其方法回应了这些文章对“数字化转型”和“关注以患者为中心的护理”的呼吁。他表示：“该计划的分析并非泛泛而谈，而是将这些行业要务具体应用于申请人的方法论，展示其如何满足国家对制药效率和健康结果的需求。”

申请人提交的文章提供了关于制药行业的有益背景。但他未充分证明其方法论将推进行业发展，或推动其拟议业务产生实质性经济利益。其中一篇文章指出：“几乎每家制药公司都认识到数字技术对其业务的重要性，并已开展数字和分析举措。”正如SCOPS所认定的，申请人未充分将其IT方法论与制药公司使用的其他方法论区分开来。记录未充分支持其关于该方法有效性和重要性的主张。记录需要关于其方法论对该领域重要性的额外证据。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892（“申请人提交了来自个人的具有证明力的专家信函……描述了[其工作]的重要性。”）

申请人未确立其拟议的美国事业具有国家重要性。因此，我们将维持该申请的否决。

C. 其余问题

我们关于申请人拟议事业所主张的国家重要性的认定已解决本上诉。因此，我们无需触及并在此保留对以下问题的审议：他是否处于有利地位以推进其事业，以及总体而言国家利益豁免是否会惠及美国。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对与其最终裁决无关的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

申请人未证明其拟议的美国事业所主张的国家重要性。因此，我们将维持该申请的否决。

命令：上诉被驳回。