JUL202026_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

案号：43548050 日期：2026年7月20日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名制造工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份符合职业移民第二优先（EB-2）移民分类资格，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

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 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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其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。该法第203(b)(2)(A)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。该法第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案指出，美国公民及移民服务局（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] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（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本质上属于自由裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

USCIS认定申请人符合基础EB-2分类资格，即拥有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否证明其符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。USCIS认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意该认定，因为申请人的拟议事业属于具有实质价值的领域范围，即商业和技术。同上。然而，尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人表示其拥有工业工程理学硕士学位，截至申请提交之日，其作为承包商为一家客户S-提供服务，该客户是“ 一家国际知名的领导者。_____~对半导体发展至关重要的行业。 ”申请人称其拟议事业是“ 开发和制造用于硅前仿真的复杂新型电子和机电产品。_____。用于半导体开发。 ”更具体而言，申请人解释其打算通过执行精心规划和管理产品开发流程，将新产品从开发过渡到量产。其主张该拟议事业在其领域具有重大国家和全球影响，指出其已帮助开发新产品，并将继续“ 为半导体开发和制造业树立新标准。 ”

申请人进一步称，其半导体设计将通过创造更多就业机会和推动人工智能、数据中心基础设施、自动驾驶汽车、IoT[物联网]、云计算、5G移动服务及无数其他应用等关键技术进展，广泛增进社会福利。其还承诺在医学、材料科学、物理学和生物学等“ 关键领域 ”取得进步，并通过使美国制造业更有效率和效能来“ 推动制造业增长 ”。此外，申请人指出其拟议事业与各项国家倡议相一致，包括美国财政部和商务部对半导体供应链的投资，以及旨在加强国内半导体研究、设计和制造以“ 巩固[美国]经济和国家安全 ”的《CHIPS法案》。

USCIS随后发出证据请求（RFE），指出申请人未提交对其拟议事业的充分解释，仅提供了其在该半导体领域为雇主从事一般工作的信息。USCIS指出，申请人未提交充分信息和证据，以反映其将担任的领导角色、可归因于其工作的经济影响或就业创造，或其工作如何超越其雇主而产生广泛的国家影响。因此，USCIS要求申请人提交额外证据，包括对其拟议事业更详细的描述、为何其具有国家重要性、其如何在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利，和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人称其拟议事业是“ 领导开发和制造用于硅前仿真和先进集成电路原型设计的新型电子和机电产品，用于半导体开发，同时在美国在岸化和扩大国内制造规模。 ”申请人表示其此后已被S-聘为全职员工，而非作为承包商工作，并将从事“ 关键技术 ”工作，解决紧迫的硬件制造问题，同时提高终端系统质量和效率。其强调了其对扩大先进硬件制造和技术开发以服务于其雇主I_____I产品线的直接贡献。

关于其事业的国家重要性，申请人指出半导体行业在美国整体经济中的重要作用，以及从工业制造到移动通信等众多关键领域的成功。申请人称，“ 在._____~系统上验证的芯片支撑着无数技术 ”，公众依赖这些技术，包括车辆安全系统、医学成像和健康诊断、通信技术、金融系统以及关键的数据中心和云基础设施。申请人还指出美国政府向其雇主提供了资金用于_____。申请人强调其雇主作为承包商为_____。

'----------'申请人主张，这是联邦政府认为其工作具有国家重要性的直接证据。

在认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，USCIS承认半导体的重要性，但认为申请人未提交充分证据说明其事业的性质、其如何上升到国家重要性，以及其所声称的对其领域的广泛影响。在上诉中，申请人主张USCIS在否决决定中提及先前雇主而非其当前雇主，构成事实错误。申请人声称其提供了关于拟议事业及其所从事具体产品的众多细节，并强调这些产品已在半导体行业商业化。申请人指出其雇主管理层的信件，其声称这些信件“ 清楚描述了[申请人]作为主要NPI负责人的关键、专业和不可或缺的个人贡献，以及拟议事业超越雇主的影响。 ”申请人称其已证明其工作影响政府实体已

被认定具有全国重要性，具有显著潜力广泛增进社会福利，并将带来新颖的制造工艺。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定全国重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外籍人士拟从事的具体事业"。Dhanasar案第889页。因此，我们"寻找更广泛的影响"，并指出"一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。"同上。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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。"同上第890页。

申请人在记录中多次表示，其开发的用于先进集成电路的硅前仿真和原型制作的电子及机电产品，用于半导体开发，是"创新性的"或"新颖的"。然而，申请人几乎没有详细说明其为其雇主所做的具体工作如何"为行业树立了新标准"或使美国"在对国外竞争中占据优势"。例如，申请人在支持申请时表示，他将开发"复杂的新型电子及机电产品"，导致这些产品的商业化，这表明其拟从事的事业完全是前瞻性的。现在在上诉中，申请人似乎主张其声称的半导体技术创新工作已经商业化，并指出与其雇主产品相关的媒体发布。

然而，申请人没有具体解释其工作中哪些部分是新颖的、导致其公司在全国范围内实现商业化、并如所称的那样为行业树立了新标准。例如，申请人讨论了他所称的与I I产品线相关的重要工作，但他没有提供关于这些技术性质或其在其领域内如何创新的充分细节。也不清楚申请人是否在发明或开发这些技术中发挥了关键作用，或其雇主内部有多少其他员工从事这些产品线的工作。事实上，似乎可以合理得出结论：由于申请人在申请提交之日与补件通知之间才刚从合同工转为正式员工，其雇主组织内有许多员工对~---------~产品线有深入了解。尽管我们承认申请人的雇主似乎是半导体技术领域的领导者，但其雇主并非寻求该福利的一方，且申请人未提交充分证据证明其对雇主产品商业化的具体贡献，以表明其具体工作可能具有潜在的未来全国影响。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人主张其提供了雇主管理层的支持信，明确描述了其"作为主要NPI负责人"的关键且不可或缺的贡献。申请人指出一封来自制造与运营副总裁的信，称申请人是"核心管理和执行关键贡献者"，担任"难以替代"的专业化角色，并提及其在公司I 产品线上的工作。 1然而，该副总裁没有澄清申请人对这些产品线的具体贡献，或

这些产品线如何如所称的那样具有创新性或新颖性。此外，该信几乎没有详细说明申请人为公司所做的工作如何可能带来潜在的未来全国影响，仅含糊地表示这是"人工智能及其他日益与美国国家安全和经济实力相关联的技术的基础"，并将"惠及美国本土制造业务和技术进步"。

同样，申请人强调了一封来自其项目/计划管理负责人的信，该负责人讨论了申请人"在我们公司运营中的关键作用，领导任务关键型产品开发项目，以支持半导体行业所依赖的关键创新设计和开发工具的设计。"然而，该项目的/计划管理负责人几乎没有详细说明公司的_____产品线以及它们如何具有全国层面的影响，他也没有详细描述申请人对推出这些技术的具体贡献。例如，该项目的/计划管理负责人仅笼统地表示"半导体对众多有益于社会的领域至关重要"，并且它们有望推进医学、材料科学、物理学和生物学等关键领域。尽管申请人似乎很可能是一位有价值且重要的员工，但支持信中几乎没有证明其为公司所做的工作可能带来潜在的未来全国影响。再次强调，证明全国重要性的不是申请人雇主的整体工作，而是申请人具体拟从事的事业，且其关于潜在未来影响的主张在很大程度上基于其先前为雇主所做的工作，而非基于任何未来拟从事的事业。

虽然申请人的专业知识和以往职位的成功记录确实是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估一项事业的未来影响，而是"将焦点从拟从事的事业转移到外籍人士身上。"同上。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以确立其拟从事事业的全国重要性。如前所述，申请人没有适当阐述和记录其为雇主工作期间的创新，以适当证实其潜在的全国影响。

申请人须证明受益人的拟从事事业将在某一特定领域内具有全国甚至全球影响，或具有显著潜力广泛增进社会福利或有价值的技术或研究领域的进步。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人提供的细节和文件不足以证实其拟从事的事业将对半导体行业产生全国层面的影响。没有更具体的证明性证据，无法确定受益人为其雇主拟从事的工作将对庞大的半导体行业及其技术产生潜在的未来全国层面影响，申请人表示该行业到2026年底的国内生产总值可能增长至250亿美元。

申请人进一步提交了一系列广泛的潜在未来全国影响，使人质疑其为一个雇主所做的工作是否可能在如此多的行业和社会问题上产生如此广泛的影响。例如，申请人表示I II I系统支撑着公众依赖的无数技术，主张对工业制造、移动通信、车辆安全系统、医学成像和健康诊断、金融系统以及关键数据中心和云

基础设施具有潜在的未来全国影响。此外，申请人讨论了对其他几个大型行业和社会问题的潜在全国影响，包括人工智能、数据中心基础设施、自动驾驶汽车、IoT[物联网]、云计算、5G移动服务以及无数其他应用，以及医学、材料科学、物理学和生物学，以及美国制造业。申请人提供的证据不足以证实其为一个雇主所做的工作将对许多主要行业以及社会和政府问题产生影响。申请人主张如此广泛的社会影响，使人质疑其拟从事的事业是否会对所提及的任何大型行业或社会问题产生有意义的影响。

同样，申请人主张其为其雇主拟从事的工作将导致对众多政府部门、倡议和项目的贡献，包括战争部、美国财政部和商务部、DARPA、AISS、NIST项目以及《CHIPS法案》中规定的涉及半导体的优先事项等。然而，与全国层面利益事项的一般性一致或仅仅潜在贡献，并不能确立拟从事的事业具有全国重要性。同样，半导体在行业和社会各个领域的重要性并不能确立全国重要性。具体的拟从事事业必须具有广泛而重大的全国影响。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如1756, Inc. v. US. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在该案中证明，他在空气与航天推进领域开展了研究与开发，更具体而言，是涉及马赫数5以上速度的高超声速推进系统，并且他开发了一种用于精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续其在纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器推进系统设计与开发方面的研究，并提供了大量支持性证据，说明其持续研究将如何帮助美国在高超声速飞行方面保持相对于其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。Id.

在此，申请人关于潜在未来国家重要性的主张不够详细，也未得到适当支持。例如，几乎没有迹象表明美国政府对推进申请人的工作有具体兴趣，也没有迹象表明该工作将显著促进美国在半导体领域的国际竞争能力。我们认可申请人提交了证据，表明其雇主从联邦政府获得了与438笔交易相关的17.5百万美元奖励，但没有迹象表明这笔资金如何具体适用于申请人与该公司的合作。这使人们进一步怀疑其具体拟议事业是否可能产生显著的国家层面影响。鉴于半导体行业的规模和突出地位，可以合理推断有许多公司和专业人士专注于旨在提高其效率和能力的技术。然而，申请人方法的具体性质、其创新性以及潜在的国家影响在很大程度上未得到解释。总之，鉴于缺乏支持证据来证实其工作具有广泛促进方法进步的显著潜力，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各种重大经济和社会问题产生潜在的未来国家影响。

技术的进步，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各项重大经济和社会问题产生潜在的未来国家影响。再次强调，申请人必须通过独立的、客观的证据指出真相所在，以解决记录中的模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582, 591-92。

申请人进一步未能充分证明其拟议事业将如何超越其雇主而产生国家层面影响。仅对某一特定公司（即使是具有全国业务版图的公司）的益处，与一个人的事业是否具有国家重要性这一问题并不充分相关。问题在于，申请人能否证明其个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。例如，为某一特定公司使用或销售而开发方法或技术的个人，可能无法仅凭该技术将为其公司或其客户带来益处的证据来确立国家重要性。为确立与某一领域或行业国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据来证明：该技术被广泛采用或授权的兴趣、新颖且重要的制造或运营流程，或该技术将如何影响其他公司开发类似技术。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人未充分澄清其对公司技术的具体贡献，以及他如何在该技术的广泛采用或授权或其所称的新颖或创新方面发挥了关键作用。再次强调，鉴于申请人雇主运营的规模，似乎很可能有许多员工致力于推进产品线，尚不清楚其工作将如何传播到公司范围之外，以实现所称的对社会福利的广泛影响。申请人也未证明申请人的工作将如何超越其雇主及其直接客户。因此，记录未能证明申请人的拟议事业将如何产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。

基于上述所有理由，证据未能确立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。

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基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格主张和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。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（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。这些程序

可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。