MAR062025_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：36817827 日期：2025年3月6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）

申请人是一家跨国医疗保健制造组织，为受益人（一名财务经理）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（该法）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进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，申请人未能证明受益人应获得国家利益中对工作邀请要求的酌情豁免。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。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，受益人必须首先符合 underlying 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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明受益人符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明受益人应获得“ 在国家利益中 ”对工作邀请要求的酌情豁免。该法第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，酌情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 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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。尚待确定的问题是，申请人是否证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初表示，受益人将继续其在公司位于美国的设施之一（该公司在全球运营的数十个设施之一）从事实施企业资源规划（ERP）软件以用于财务管理目的的工作。申请人提供了以下关于受益人拟议事业的摘要：

[受益人]是将财务管理和会计软件实施到业务运营中的专家，其提高财务报告准确性和实用性的能力将通过推进国家对先进企业资源规划软件和商业智能报告的科学知识而使美国受益，这使公司能够优化其运营、做出重要业务决策并保护其财务流程的安全。作为[已隐去]的高级会计师，[已隐去]是一家领先的药品制造商，[受益人]的角色涉及技术、金融和数学，这些是 STEM（科学、技术、工程和数学）领域就业的典型要素。他将在[已隐去]履行关键的财务管理和会计职责，这将对提高制药制造商的运营效率和改善系统安全产生重大影响。

审理主任认定，申请人证明了受益人拟议事业具有实质价值；然而，审理主任进一步认定，申请人未能证明该事业具有国家重要性。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明受益人事业的国家重要性，从而无法根据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于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。在确定

1 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法院一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. 在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 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。 ”Id. at 890. 此外，为评估受益人拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人提供了来自申请人公司高管领导和同事的支持信，讨论受益人对公司的了解及其对该公司财务管理目标的贡献；然而，这些信件未提供具体信息，说明其拟议继续在[已隐去]地点工作的事业将如何如上述概括所述“ 使公司能够优化其运营、做出重要业务决策并保护其财务流程的安全 ”。尽管支持信赞扬受益人的资格和经验，但它们未阐明受益人的拟议事业将如何对美国具有国家重要性。本办公室指出，工作经验证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业的国国家重要性无关，而与第二项条件2有关，该条件评估个人是否处于有利地位以推进一项事业。

申请人还提供了讨论制药制造业以及 ERP 在各种商业部门中的重要性和潜在应用的报告和文章。申请人包含了概述有关国内疫苗开发能力、美国竞争力和 STEM 人才的政府举措的文件。尽管申请人声称受益人的事业将推进该文件所述的某些目标，但材料本身未提供充分见解，说明受益人继续在公司美国地点之一工作的具体意图将如何例如“ 通过推进国家对先进企业资源规划软件和商业智能报告的科学知识而使美国受益 ”。虽然该文件涉及受益人打算工作的领域，但它未说明受益人从事的具体工作将如何具有国家重要性的潜在预期影响。

关于与 STEM 相关的材料（申请人提交作为支持拟议事业国家重要性的证据），USCIS 政策手册指南规定，当证据充分证明一项植根于 STEM 的事业将有助于美国保持在战略竞争对手或当前和潜在

2 由于申请人未根据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二和第三项条件的认定对最终决定并非必要；因此，它们将在本决定中保留。

对手。3 当一项 STEM 领域的 endeavor 涉及某一领域，而该领域中适当的活动和投资可能有助于美国在与盟友和伙伴之间实现或维持技术领先地位或同等地位时，我们也可以认定该 endeavor 具有国家重要性。在此，申请人未解释拟议的 endeavor 将如何使美国领先于其他国家，或实现或保持与其他国家的技术领先地位或同等地位。尽管申请人强调了受益人使用 ERP 软件的知识和经验，但并未描述受益人所开发的任何可能对美国有利的技术。此外，尽管申请人将拟议 endeavor 的国家重要性与所主张的 STEM 人才短缺相联系，但我们注意到，某一领域的人才短缺本身不足以证明受益人的 endeavor 将对更广泛领域产生影响，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的影响。

在上诉中，申请人称记录中的证据确立了受益人获得国家利益豁免的资格，包括其拟议的继续在公司担任使用 ERP 软件的职务的 endeavor 具有国家重要性，并主张“ 美国制药行业的公司将需要采用先进的企业资源规划系统，而受益人正是该领域的专家，以提高收入并超越外国竞争对手。 ”申请人在记录中提出的这些及类似主张并未解释受益人在[已隐去]的个人工作将如何影响其他制药公司对 ERP 软件的采用或使用，也未解释制药行业的任何积极成果将如何源于受益人的工作。相反，申请人的主张依赖于高效国内制药生产的可用性和可靠性具有国家重要性这一概念，并反复暗示受益人继续使用 ERP 软件在该公司[已隐去]地点管理其财务的工作将普遍惠及制药行业。

例如，在解释了受益人如何专长于 ERP 系统（该公司不仅在其[已隐去]地点实施了该系统，而且在其“ 全球各地设施的业务运营 ”中实施了该系统）之后，申请人将受益人继续在该[已隐去]地点工作的 endeavor 与一般国家利益相联系，称：“ 此外，通过改善美国制药公司的整体运营和制造能力，美国将减少对外国制造商关键药物成分和药品的依赖。 ”在此，申请人再次未提供解释或任何有证明力的证据来证明受益人与该公司的工作将如何在全国层面上影响某一领域或行业。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人在此未做到这一点。

此外，申请人未具体描述受益人将如何开展达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的规模的 endeavor。Id. at 890。除了关于受益人的工作已经并将继续在公司财务上惠及公司的主张之外，申请人未提供任何由此对美国经济产生积极影响的证据；申请人未证明受益人的拟议 endeavor 将超越其自身商业利益，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。

3 参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。

除了一般性主张之外，申请人未证明受益人的 endeavor 将对更广泛领域产生影响，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的影响。此处的申请人未适当记录受益人继续在公司工作将如何更广泛地影响制药制造领域。此外，解决某一特定领域所认为的 STEM 人才短缺的可能重要性，并不赋予受益人在 STEM 领域工作的拟议 endeavor 以国家重要性。再次，在 Dhanasar 框架内确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是个人将开展的具体 endeavor。Id. at 889。

由于申请人未确立受益人的拟议 endeavor 具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，受益人没有资格获得国家利益豁免。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关于 Dhanasar 第二项和第三项要件下资格的上诉论点。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未确立受益人具有获得国家利益豁免的资格或以其他方式应获国家利益豁免。该申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。