MAR102025_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：36319631 日期：2025年3月10日

对内布拉斯加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）

申请人是一家电子产品制造商及相关业务和服务的提供者，寻求为受益人按就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管受益人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2分类资格，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)(A)条。

如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，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）可酌情决定，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 接下来需要确定的问题是，申请人是否已证明，依据 Dhanasar 分析框架，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。该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。

记录表明受益人受雇于申请人，担任软件开发者II职位。关于其拟议事业，申请人陈述如下：

[受益人]的拟议事业侧重于利用人工智能（AI）和先进计算概念，包括先进云服务和数据处理与分析技术，为[申请人]电子商务平台上的实时营销开发数据处理平台，这将影响我们的消费者体验以及[申请人]游戏和流媒体系统与服务的财务收入。

申请人进一步解释称，其“一直处于开发、扩展和改进其基于云的游戏流媒体服务及相关电子商务平台的前沿”，并进一步表示，云服务的扩展及伴随的电子商务平台“不仅为企业创造了经常性收入流，还赋予了竞争优势，使[申请人]成为能够适应新游戏趋势和消费者需求的多功能流媒体平台的领先提供者之一。”申请人强调，“电子商务平台是视频游戏行业提供云流媒体服务的支柱”，并提供“无缝界面，供用户发现、购买和访问游戏内容”，并得出结论称，通过利用实时营销技术，其“增强了用户体验，提高了转化率，并在不断演变的视频游戏市场中保持了竞争优势。”

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）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）。
[2] 记录表明受益人持有美国[已隐去]计算机科学硕士学位。

申请人进一步描述受益人的拟议事业如下：

[受益人]利用AI和先进计算概念（包括先进云服务和数据处理与分析技术）为我们的电子商务平台上的实时营销开发数据处理平台的工作，对于[申请人]的电子商务平台在日益激烈的竞争环境中蓬勃发展并满足全球游戏玩家不断变化的需求至关重要，因为这能够对大量数据（包括用户行为数据）进行快速准确的分析，并实时优化营销策略。具体而言，[受益人]对[申请人]流媒体和电子商务平台数据处理能力的贡献，将使公司能够通过提供与用户产生共鸣的个性化体验，在快速演变的市场中保持竞争力，从而提高参与度和客户忠诚度。[受益人]还将利用AI和先进计算技术开发数据分析基础设施，实时分析用户行为和偏好，从而优化营销策略以推动转化并最大化收入机会。最后，[受益人]的拟议事业将使[申请人]能够提供量身定制的推荐和促销，从而提升用户满意度，带来更高的留存率和终身客户价值。

除年度报告外，申请人还提交了受益人的教育资历、其从事领域的背景信息、来自业内其他人的推荐信、一封专家意见书、有关AI、关键和新兴技术（CET）的文章和报告副本，以及美国劳动力市场中STEM（科学、技术、工程或数学）工人供给不足的书面证据，以支持该申请。

针对审理主任要求补充证据（RFE）并要求更详细描述拟议事业，申请人提交了其律师和受益人直接主管的信函，进一步详细讨论了拟议事业，并强调通过允许更广泛地访问申请人的游戏和流媒体服务，该事业将产生可观收入、推进美国政府利益，并增强美国在STEM领域和CET方面的能力。申请人还提交了有关受益人从事领域的补充背景信息以及更多文章和行业报告。

在否决申请时，审理主任认定，尽管受益人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能表明受益人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响，并进一步认定，申请人未能表明受益人拟议事业所产生的国家经济利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张其已以优势证据证明受益人工作的国家重要性，并主张审理主任的决定有误，因为其“ 适用了更严格的审查标准 ”。申请人进一步主张该决定忽视了关键的有证明力的证据。关于本案的证明标准，申请人

必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了该举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

经重新审查，我们同意审理主任的认定，即记录中的文章和行业报告，包括多份讨论美国政府对STEM领域和CET利益的政府报告，确立了受益人拟议事业的实质价值。然而，记录中的证据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具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的"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。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。"Id. at 890。

申请人主张，受益人的拟议事业具有国家重要性，因为"利用AI和先进计算技术和技术开发新颖的数据处理分析基础设施，在实施时兼顾可持续性、效率、可扩展性以及数据安全和遵守数据隐私法规，直接有助于[申请人]运营的持续利润和效率，并有助于激发买家的兴奋和信心，以获得增强的游戏体验。"申请人进一步指出，"[受益人]的事业简直是创新性的且具有财务影响力"，并指出他的工作将"直接转化为[申请人]数十亿美元的收入，这反过来将对美国经济产生积极影响，使美国能够作为游戏行业的领导者竞争，并保持其作为持久家喻户晓名称的声誉。"3 申请人依据讨论先进计算的关键性质和重要性的文章和报告以及将先进计算称为关键技术的政府备忘录，指出美国政府对开发云基础设施以推进美国在CET方面的能力以及吸引和留住STEM工人都有利益。

在认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性时，审理主任确定申请人未表明该事业的影响将"充分延伸到[申请人]及其客户之外"。审理主任进一步认定，记录未证明受益人的工作将在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响软件工程、AI开发、计算机科学、美国文化利益或美国经济。尽管审理主任考虑了讨论AI、国家安全、研究 and 技术的行业报告、文章和文件，但审理主任认定

3 申请人指出，全球游戏市场规模价值为2170.6亿美元。

虽然这些文件确立了这些领域的重要性以及该事业的实质价值，但该信息与受益人在其将工作的领域或行业中的具体贡献无关，未达到与国家重要性相称的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，并在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持其主张，申请人主要依据先前提交的证据和论点。虽然我们承认申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件未能充分证明拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性。

例如，申请人提交了一封来自I I计算机科学系教授的专家意见信，该信详细介绍了申请人组织的历史、其当前运营和举措，以及其对软件行业、游戏行业、网络安全和美国经济的影响。在该信中，教授一般性地评论了申请人软件工程师所做的工作，指出他们是专注于测试、质量保证、数据基础设施和/或安全以及AI的专家，因此他们的工作对于推进美国国家利益至关重要。然而，教授未具体讨论受益人的拟议事业，也未解释受益人为申请人所做的个人工作如何在支持申请人职能之外影响该领域。教授主要集中于申请人的软件工程师作为一个整体如何能够对美国技术增长、就业创造、网络安全、环境和可持续技术以及AI总体产生重大影响，以及他们能够如何促进推进申请人的网络软件开发举措。教授关注的是申请人的行业、其软件工程师的集体劳动力以及软件工程领域，而不是关注受益人的具体事业以解释其国家重要性。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要件的重点不是领域、行业或职业的重要性，而是外国人拟从事的具体事业）。

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定；提交专家意见信不是资格的可推定证据。Id。在此，教授的参考意见证明价值很小，因为它未有意义地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

申请人还提交了推荐信，包括一封来自受益人前雇主的信。4 然而，作者未讨论受益人拟议的未来事业，而是主要关注其在技术领域的过往工作经验和成就。虽然我们承认受益人过去为其前雇主提供了有价值的软件工程服务，但申请人未提供足够的信息和证据，基于

4 虽然我们不会逐一讨论每封信的内容，但我们已阅读并分析了每一封。

该推荐信证明受益人拟议事业的预期影响将达到国家重要性水平，而不仅仅是影响其当前雇主。此外，虽然作者赞扬受益人在该领域的背景和能力，但这涉及Dhanasar测试的第二项要件，即他是否处于有利地位以推进其拟议事业。这与该事业的国家重要性无关。该信未证明受益人的工作将在软件工程领域具有国家或全球影响。

我们承认申请人提交了文章和行业报告，以支持拟议事业涉及STEM领域和CET的主张，美国政府认为这些至关重要。5 然而，正如审理主任所指出的，拟议事业属于STEM领域或涉及CET这一事实本身并不能单独确立事业的国家重要性。例如，申请人依据国家科学技术委员会于2022年2月提交给白宫的关于"关键和新兴技术清单更新"的报告。然而，申请人未说明该报告如何证明受益人拟议事业的国家重要性，除了其事业属于STEM领域之外。我们认识到STEM领域的重要性以及"拥有高级STEM学位的人员在促进这一过程中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。"See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://uscis.gov/policymanual。然而，仅仅从事STEM领域的事业并不自动证明有资格获得国家利益豁免。在本案中，受益人并不打算推进STEM技术和研究，而是寻求作为申请人的软件工程师继续就业。在此，申请人未确立受益人在其组织中的个人就业将如何影响软件工程就业水平或更广泛的美国经济，以达到与国家重要性一致的程度，也未确立受益人拟议事业旨在推进STEM技术或研究，从而在STEM领域产生广泛影响以确立其国家重要性。

基于上述理由，我们无法认定受益人满足Dhanasar框架的第一项要件。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其在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)（“ 法院和行政机关无须对其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明受益人的拟议事业满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，申请人未能确立受益人符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

5 我们进一步注意到，申请人的律师在整个记录中依赖这些报告和文章，并强调受益人的拟议事业具有国家重要性，理由是其事业与这些行业相关。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 第534页注2（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 第506页）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

裁定：上诉被驳回。

7