MAR192025_04B5203 · 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

案卷编号：35495011 日期：2025年3月19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）

申请人寻求以职业移民第二优先（EB-2）类别聘用受益人担任高级业务应用分析师，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该类别所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人未能证明受益人符合国家利益豁免的资格。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，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出新的决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明受益人符合基础EB-2签证类别的资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人确立了受益人符合基础EB-2类别的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。同上。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 (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酌情性质）。

- 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；且
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

A. 事实与程序历史

申请人称受益人的拟议事业为“ 利用先进计算，包括云计算以及数据处理和分析技术，为游戏和流媒体服务开发数据基础设施 ”。申请人主张，受益人开发的创新解决方案将维持其在全球视频游戏行业的领导者地位，为美国经济创造可观收入，并对美国政府关注的技术产生国家层面的影响，即先进计算能力和技术的进步与发展。

审理主任正确认定受益人属于高级学位专业人士。审理主任还认定，申请人提交了充分证据证明受益人的拟议事业具有实质价值和国家重要性，符合Dhanasar的第一项要件，且其处于有利地位以推进其拟议事业，符合第二项要件。同上，第889-90页。然而，审理主任进一步认定，申请人未能证明总体而言豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。同上，第890-91页。在作出该认定时，审理主任陈述如下：

提交的证据未能证明受益人在其领域具有足以值得豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）的影响力程度。此外，申请人未能证明其贡献具有足够的紧迫性或时效性，或其所具备的知识和技能无法轻易在劳工证中阐明。申请人未能表明其拥有高于一名成功的高级业务分析师的知识或技能。此外，申请人未提交对商业行业作出重大贡献的证据，也未提交证据证明其具备一名合格美国分析师所不具备的典型技能。

审理主任还确认了申请人的主张，即受益人的拟议事业基于其在STEM（科学、技术、工程或数学）领域对关键和新兴技术的贡献而符合第三项要件。然而，审理主任认定，申请人未能充分证明受益人据此符合第三项要件，理由为“ 尽管有公共和私人投资，美国并未培养出美国STEM劳动力来填补未来的工作岗位 ”。审理主任还指出，劳工证程序的存在正是为了解决工人短缺问题。

在上诉中，申请人援引USCIS政策手册，主张该手册提供了与在STEM领域从事关键和新兴

技术工作的高级学位人士相关的具体证据考量因素。申请人主张，审理主任不当忽视了USCIS政策手册中所述的这些因素，适用了更严格的标准。申请人强调，该指南并不要求USCIS认定“ 受益人在其领域具有影响力程度 ”，并主张该结论与审理主任关于Dhanasar第一和第二项要件的认定相矛盾。申请人主张，受益人涉及先进计算技术（具体为“ 数据存储架构以及数据处理和分析技术 ”）的事业属于关键和新兴STEM技术，符合USCIS政策手册中所述第三项要件权衡检验下的资格指南。

B. 分析

经审查，本办公室将发回此事项重审，以按照以下分析作出新的决定。

首先，本办公室不同意审理主任关于申请人已证明受益人拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性的认定。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [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 ”。同上。

在否决决定中，审理主任在简要说明受益人的拟议事业后即认定申请人确立了国家重要性。然而，审理主任未就申请人如何确立第一项要件的这一部分提供任何分析。在此，申请人在主张国家重要性时侧重于受益人所述领域的一般价值及该领域工人短缺，但未能充分证明其具体雇佣很可能在国家层面产生广泛影响，从而如其所称带来数字娱乐行业或云基础设施的突破性技术。同样，申请人强调了受益人的过往成就；但该证据涉及Dhanasar第二项要件（处于有利地位），而非Dhanasar框架中关于国家重要性的第一项要件。申请人还就受益人拟议事业的深远经济影响提出了宽泛主张，援引其数百万用户和数十亿美元收入。然而，受益人拟议事业对申请人总体用户和收入数字的具体影响未获充分证明，而该证明对于显示对美国区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想“ 重大积极经济效应 ”水平的利益是必要的。同上，第890页。

此外，审理主任未说明受益人的拟议事业是否将通过为STEM领域的关键和新兴技术作出贡献而产生更广泛的社会影响；具体而言，即帮助美国保持在战略竞争者和潜在对手之前的领先地位，并有助于我国在盟友和伙伴中实现或保持技术领先或同等地位。见USCIS政策手册第6卷F.5(D)(2)。基于上述理由，审理主任关于国家重要性的认定现予撤销。发回重审后，审理主任应按照上述分析充分分析国家重要性问题。

此外，Dhanasar的第三项要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有益。Dhanasar，第890页。如前所述，申请人主张受益人符合Dhanasar第三项要求，表明其拟从事的事业聚焦于STEM领域的一项关键和新兴技术。用户政策手册概述了与STEM学位和领域相关的具体证据考量，包括在第三项要求下评估资格方面。在评估第三项要求以及美国是否可能因某人入境而受益时——无论是否有其他美国工人可用——用户政策手册指示我们将记录中包含的以下事实组合视为强有力的积极因素：

- 该人拥有STEM高级学位，尤其是博士学位；
- 该人将从事推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力重要的STEM领域的工作；以及
- 该人处于有利地位，能够推进具有国家重要性的拟议STEM事业。

当该事业有潜力支持美国国家安全或增强美国经济竞争力，或者当申请得到感兴趣的美国政府机构的信函支持时，对美国的利益被认为尤其重要。见6 用户政策手册 F.5(D)(2)。

在就Dhanasar第三项要求作出裁定时，审理主任侧重于受益人在其领域的影响力程度；其工作的紧迫性和时间敏感性；其知识和技能是否能够容易地在劳工证上阐明；其知识或技能是否高于一名成功的商业应用分析师；以及其是否对商业行业作出了重大贡献，等等其他考量。然而，审理主任对第三项要求的分析未充分处理用户政策手册就那些主张受益人凭推进STEM领域关键和新兴技术的拟议事业而具备资格者所具体提供的指导，即我们在上述要点中讨论的那些因素。在发回重审时，审理主任应在其对Dhanasar第三项要求的裁定中考虑该指导。同上。

因此，我们将撤销审理主任的决定，并将该事项发回审理主任以作出新决定。审理主任可要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。该事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。