MAR242025_06B5203 · 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：36835422 日期：2025年3月24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）

申请人是一名工业工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，身份为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位邀请要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所需职位邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。1 现本事项依据 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，须以优势证据证明其符合资格。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（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。

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在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，以符合“ 国家利益 ”。本法第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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 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）。

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

审理主任未就申请人的拟议事业是否具有实质价值作出认定。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室面前的记录包含证据表明拟议事业在商业领域具有实质价值。因此，记录支持申请人拟议事业的实质价值。

除证明其具有实质价值外，申请人还必须确立其拟议事业的国家重要性。本办公室同意审理主任的意见，即申请人的拟议事业不具备满足Dhanasar框架第一项要件所需的国家重要性。

Dhanasar分析框架的第一项要件聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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预期影响。同上。申请人的拟议事业是“ 继续在一家总部位于美国的公司担任工业工程师 ”，因为这“ 符合他为国家经济做出贡献并满足各行业（尤其是医药行业）现有需求的愿景 ”。他表示其事业将聚焦于“ 应对制造业、供应链管理和医疗保健系统中的关键挑战 ”。他在上诉中主张，“ 所提供的全面证据，包括各类出版物、该领域领先专家的推荐以及详细计划……明确确立了拟议工作的实质价值和深远国家利益。 ”

值得注意的是，他提交的出版物（也已纳入其职业计划）总体上强调了制造业的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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 ”。同上。

本办公室还审查了包含对申请人所提供服务评价的推荐信，但这些信件未描述其所获得的利益如何与上升至国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。例如，来自I I的信件指出，申请人“ 在开发和实施新制造工艺方面发挥了关键作用，显著提高了我们的生产效率和产品质量 ”，并且“ [他]对复杂制造和工程挑战的创新解决方案每年带来超过450,000美元的成本节约。 ”此外，来自 的信件指出，申请人“ 负责在其部门启动 的实施 ”，这“ 显著改善了我们的生产

流程。”仅对特定雇主的利益，即使该雇主具有全国性布局，也不足以与一个人的事业是否具有国家重要性这一问题充分相关。3 在此，这些信件未详细说明申请人的特定事业将如何在全国重要层面上影响该行业。

申请人还提交了一封来自l ~大学一位教授的专家意见书。USCIS可自行决定，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见或专家证言。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍国民的资格作出最终认定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上；另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同程度的分量）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。在论述Dhanasar框架第一项要件时，作者描述了美国制造业及其对美国经济的重要性。它描述了制造业如何支持国家倡议，以及申请人的经验如何使其有能力为制造业提供工业工程服务。它聚焦于制造业的重要性以及申请人作为工业工程师的经验将如何有利于美国。它还宽泛地声称申请人的事业将对就业、国家和全球影响产生重大影响，并增进社会福利。此外，作者强调申请人的拟议事业与包括《美国供应链行政命令》、《美国创新与竞争法》和《STEM教育战略计划》在内的国家倡议相一致。然而，如上所述，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Matter of Dhanasar at 889。在此，该信件未包含关于申请人事业的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人在工业工程领域的具体拟议工作在其领域具有更广泛影响或对我国产生上升至国家重要性水平的重大积极经济效应。

在职业计划中，申请人称他“有能力开发缓解供应链危机、提高制造效率并增强医疗体系的解决方案”，并且他将“缩小就业市场差距、促进可持续性、推动数字化转型，并提升医疗服务的质量与可及性”。此外，他“打算跟进全球客户的需求，创造新产品，从而带来采购订单的增加，并进而为美国公民带来更多就业机会”。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以足以达到国家重要性水平的规模运作。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据予以证实，是不充分的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其所称的拟议事业潜在预期影响如何

3 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。另见 USCTS Policy Alert, PA-2025-03. National Interest Waivers for Advanced Degree Professionals or Persons of Exceptional Ability (Jan. 15, 2025). https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-Based NationalinterestWaivers.pdf。

在其行业内具有更广泛的影响，或产生重大积极经济效应。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将在超出其雇主范围之外充分延伸，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其工业工程领域、经济或美国社会福利。

申请人也未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济效应。在没有关于其未来工作直接带来的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其工作对美国区域或国家经济产生的任何益处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

关于申请人在其职业计划中声称他“ 将通过其专业知识以及对工程学科人员的培训和发展承诺，帮助缓解 STEM 领域的人才短缺 ”，STEM 专业人员的全国性短缺本身并不足以确立申请人事业的国家重要性。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

申请人还在很大程度上依赖其学术资历和专业经验来确立其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的学术资历和经验是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. 此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

由于申请人未根据 Dhanasar 检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，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. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。