MAY212025_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：37066941 日期：2025年5月21日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名汽车质量经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。参见《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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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，申请人必须首先证明其符合基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。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：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

[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属自由裁量性质）。

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

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初对其拟从事事业的陈述如下：

我的拟从事事业是在汽车制造业担任质量经理、质量总监或类似职位，在那里我将提供必要且至关重要的服务，使汽车行业、社会和美国经济受益。

具体而言，通过我在质量控制、持续改进和生产制造方面的专业培训，通过我在美国的这项工作，我将：

领导质量管理并实施质量体系和工具。

实施并领导持续改进、精益制造和行业认证。

我相信这些活动将为国家和地方经济带来诸多益处，例如：

促进用于制造车辆（包括个人和货运运输、农业及休闲用车辆）的关键零部件的生产。

确保关键零部件按照安全法规制造，以防止可能导致财产损失、伤害和死亡的灾难性故障。

优化生产流程，以促进美国国内汽车生产的增长和规模化。

因此，我在美国的拟从事事业是继续提供我的专业知识，以促进美国国内汽车制造活动，确保安全合规以防止灾难性故障和伤害，并优化生产流程以支持整个汽车行业的增长——所有这些都直接有利于美国，并通过高质量生产确保民众的福祉。我的工作对于广泛使用的汽车车辆所用关键零部件的安全高效制造至关重要。

虽然我无疑具备作为团队成员工作的资格和能力，但我在美国的意图是在汽车制造公司的质量部门担任高层领导职务。因此，我将继续我的职业发展轨迹，并最大化我在这些公司的服务价值。

申请人律师的说明信进一步解释了他的意图，称：

[申请人]打算在美国汽车制造公司的质量部门担任高层领导职务，在那里他将确保所有生产设施符合质量管理体系，领导持续改进活动，并管理质量保证战略，以认证产品流程符合既定的流程标准化和客户要求。最后，他将作为设施与客户之间的联络人，确保实施所需规格，并以尽可能低的缺陷率生产所需数量。

尽管审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值且其处于有利地位以推进该事业，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未能充分理解记录中所描述的拟从事事业。经审查，基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而未能确立其在Dhanasar分析框架第一项条件下的资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重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。我们同意审理主任的认定，即申请人已证明其拟从事事业具有实质价值。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 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。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。

作为申请人事业据称具有国家重要性的证据，他提交了前同事和客户的推荐信，讨论了他的技能和能力，以及他的专业精神、工程专业知识和敬业精神。然而，这些信件并未提供具体的

关于申请人拟从事事业的信息。尽管这些信件赞扬申请人监督和实施质量标准的资格，但它们并未说明申请人的具体拟从事事业将如何对美国具有国家重要性。我们注意到——无论是在最初提交还是在上诉中——申请人关于其拟从事事业据称具有国家重要性的主张不断指向其在就业岗位中的经验和表现——例如，在上诉中，申请人称其“ 在汽车行业质量工业工程方面的丰富经验被反复提及，以强调其在美国工作的预期影响 ”（原文强调）。然而，工作经验证据通常与Matter of Dhanasar第一项条件所讨论的事业国家重要性无关，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某项事业。

作为其拟从事事业据称具有国家重要性的额外证据，申请人提供了关于汽车行业的报告和文章，包括讨论道路交通伤害、制造业、产品召回和供应链的材料，以及概述有关美国就业的政府举措的文件。关于这些材料，最初随申请提交的说明信提供了以下内容：

这些文章和报告确认，[申请人]的拟议事业在汽车制造业内的各个维度上都具有至关重要的意义。首先，它是公共安全的关键驱动力。该领域的质量控制不仅仅关乎产品的完美；它直接影响个人的安全与福祉。通过实施严格的质量控制流程，[申请人]的工作防范隐藏缺陷和灾难性事故，使其成为一项对社会福祉至关重要的事业。

除了在确保公共安全方面的作用之外，这项事业还显著减轻了经济成本。汽车行业的制造缺陷导致巨大的财务负担，例如召回费用、法律成本和生命损失。[申请人]在质量控制方面的专业知识有助于防止这些缺陷，从而增强该行业的财务稳定性和韧性。

此外，这项事业促进了汽车制造业内的持续改进。在“ 申请人在持续改进和精益制造方面的专业知识 ”的指导下，公司可以更高效地推出产品。这既提高了产品质量，也提高了成本效率，有助于提升该行业的竞争力和整体效率。

2 由于申请人未能根据Dhanasar框架的第一项要件确立资格，对第二项和第三项要件的认定对最终决定并无必要；因此，它们将在本决定中予以保留。

此外，美国国家标准与技术研究院（NIST）的研究……强调，汽车行业依赖由众多供应商组成的多元化网络来提供其组件和零部件。这些供应商在美国各个地区运营，包括经济萧条地区。对高质量组件和零部件的需求对于维持整个行业的竞争力至关重要。通过促进质量控制和合规，[申请人]可以间接支持供应商，其中许多供应商位于各个地区，包括经济萧条地区。这间接促进了这些地区的经济发展。

尽管申请人主张其事业将推进本文件所述的某些目标，例如通过加强质量控制措施来改善道路安全，但该材料本身并未具体涉及申请人拟议的在美国汽车制造公司质量控制岗位工作的事业，也未说明其作为联络人“在美国汽车制造公司质量部门担任高层领导职务”的工作将如何具有国家重要性的潜在预期影响。在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人将从事的具体事业。Id. at 889.

在其上诉书面论证意见中，申请人还陈述如下：

作为汽车行业的质量总监/经理，我对国家汽车安全标准以及国内车辆安全的整体改进具有重大影响力。通过严格执行由国家公路交通安全管理局（NHSA）和公路安全保险协会（IIHS）等组织制定的国家安全法规……我将确保车辆在进入市场之前达到或超过强制安全要求……通过在组织内实施持续改进的文化，我将推动车辆安全特性和设计的持续增强，以保护所有美国人的生命。

通过我的事业，我打算监督精益举措，以广泛减少制造召回并提高制造设施的效率，这一切都是为了支持全国减少与汽车缺陷相关的事件。我将创新制造商构建设计方法、生产流程以及实施自动化等技术的方式，以推动工业增长。

申请人在最初和上诉时的主张都宽泛地描述了广泛的抱负，但他没有提供具有证明力的证据来证明他将如何执行其抱负以影响与汽车行业相关的国家问题。而且，尽管申请人笼统地表示他“将创新制造商构建设计方法、生产流程以及实施自动化等技术的方式，以推动工业增长”，但他没有提供其拟议的与设计、生产或技术实施相关的创新的例子，而这些创新是他可能向制造商提供以实现其所述目标的。申请人的一般性

关于其拟议事业影响的主张不能作为其国家重要性的客观证据。他没有提供任何证据，例如，关于他开发或改进的、可应用于汽车行业并进而可能对国家或全球层面产生更广泛影响的技术。

此外，申请人没有提供足够的证据，例如商业计划，来证明其拟议事业如何在现实的时间框架内可信地开展和成功实施，从而在全国范围内惠及美国。这些考虑对于评估拟议事业的潜在预期影响至关重要。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376. 他在这里没有这样做。

此外，虽然我们可以考虑拟议事业是否具有国家重要性，即它是否具有显著潜力来广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的技术或研究领域，3 但申请人在这里的主张宽泛且缺乏依据。尽管所描述的拟议事业具有实质性价值，但尚不清楚申请人的个人角色将如何在具有国家影响的层面上解决这些问题。

例如，在上诉中，申请人强调其事业将促进和支持美国“ 汽车文化 ”，他将其描述为“ 美国独创性、创新和抱负的象征 ”，“ 反映了国家的经济实力和工业遗产 ”，其影响“ 在整个经济中回荡，推动包括制造业、零售业和服务业在内的各个部门的增长 ”。申请人强调了收藏和修复经典车辆的价值，这些车辆“ 凝聚了塑造美国的技术进步和社会变迁 ”。他主张其致力于支持在汽车展示活动中展示修复后的车辆，并提供以下内容：

通过我的事业，我致力于通过遵守专家质量控制标准、修复实践和保存技术来保护古董和经典汽车。我将确保修复后的汽车遵守严格的质量标准，以确保其最佳性能和安全性，强调其对爱好者和收藏家的经济价值。此外，我的事业有助于一个充满活力的行业，该行业推动经济增长，促进创造就业机会，并促进旅游业。

在此，对文化基石的承认并不赋予申请人关于在与社会特定价值观相关的行业内运营的具体拟议事业以国家重要性。再次，在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人将从事的具体事业。Id. at 889.

3 See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l).

最后，申请人再次强调其经验，并引用USCIS政策手册中承认科学、技术、工程和数学（STEM）相关领域进步重要性的指导意见。4 他表示：

STEM领域的影响是明显且合乎逻辑的——[申请人]在减少故障和错误同时提高生产力方面取得的成功记录显然将对STEM领域及其STEM相关职业具有变革性。这些正是Dhanasar和USCIS政策手册所预期的STEM专业人士的影响和重要性，它们提升了[申请人]拟议事业的形象和重要性（原文强调）。

如同申请人提出的、上文已讨论的其他一般性主张一样，申请人未详细说明其职业成就将如何对任何STEM相关领域或职业"产生明显的变革性影响"。我们注意到，仅凭STEM领域的教育背景或工作经验，并不能证明个人拟议事业将产生预期的积极影响。我们还注意到，USCIS《政策手册》指出，个人的教育背景和技能组合与根据Dhanasar裁决框架第二项要件判断该人是否处于有利地位以推进其事业相关，而非第一项要件。此外，USCIS《政策手册》指出，当证据充分证明某项STEM事业将有助于美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前列，或当该事业涉及某一领域、在该领域中适当的活动和投资可有助于美国实现或维持技术领先地位或在与盟友和伙伴相比的同侪地位时，我们可以认定该STEM事业具有国家重要性。5 申请人未解释其拟议事业——即就质量控制事宜与汽车制造公司进行一般性联络——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侪地位。

申请人未提供充分证据支持——或以其他方式解释——其拟议事业将如何对任何地区或美国整体产生预期的国家层面影响。申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为该国带来重大积极经济效应。因此，申请人未证明其事业所产生的对地区或国家经济的预期利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济效应"的程度。Id. at 890.

记录未能确立拟议事业具有Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7.

4 See generally 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(2).
5 Id. at F.5(D)(2).

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未确立其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项本应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。