MAY222025_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：37067166 日期：2025年5月22日

对服务中心运营处决定的上诉

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，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）否决了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的职位offer、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提交本办公室进行上诉审查。

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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌定豁免，且该豁免“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

及移民服务局（USCIS）可酌情决定，2 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人已确立其作为高级学位专业人士符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)规定的EB-2分类资格。本办公室同意。因此，上诉中唯一的问题是申请人是否已证明其作为酌定事项有资格获得对职位offer要求的国家利益豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；因此，申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，本办公室将首先确定记录中显示的申请人的事业，然后评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人的拟议事业是在消费品行业担任项目经理。在该职位上，申请人将提供“ 战略创新和组合优化举措 ”，其定义为增强创新流程、优化组合、降低成本、提高效率、建立改进并整合这些改进的可持续性、保护净收入以及降低风险。为支持其拟议事业，申请人提供了一份商业计划书，其中详细说明了上述任务以及他将推进这些目标的方式。例如，商业计划书概述，申请人将通过“ 协调跨职能团队以确保符合质量标准，并[] 实施成本节约和产品更新项目，保护净收入并为其合作的美国组织降低风险 ”来降低风险。该计划随后描述了申请人将如何运用产品组合和项目管理工具来确保最优资源配置和全面的风险

2 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定性质）。

监控。 ”3 由于事业的 merit 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，本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值。

本办公室现在转向拟议事业是否具有Dhanasar所设想的国家重要性这一问题。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室解释称，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]一项事业可能具有国家重要性……，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。本办公室还指出，“ [a]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。 ”同上，第890页。在此，申请人必须证明其具体拟议事业——在消费品行业担任项目经理——的国家重要性，而不是项目管理领域或消费品行业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地认定该事业具有实质价值但不具有国家重要性。申请人主张，由于该事业具有实质价值，该事业有潜力满足重大社会需求，并为“ 无可否认地 ”具有国家重要性的领域的进步作出贡献。然而，在Dhanasar中，本办公室解释称，一项事业并不因其具有实质价值就必然具有国家重要性。这是两个独立的调查。在Dhanasar中，本办公室在解释即使STEM教学可能对美国教育利益具有实质价值，但课堂上STEM教师的职责也不一定具有国家重要性时，强调了这一区别，因为该教师活动所产生的影响不会足够广泛地影响STEM教育领域（超出坐在教室里的学生之外）。同上，第893页。同样，在此，且基于下文所述理由，记录并未证明申请人在项目管理领域的专业服务会广泛影响美国商业生态系统。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页（主张为确立申请人的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其相关性、证明价值和可信度。）

申请人将所提供的证据描述为足以证明其事业具有国家重要性，但本办公室同意SCOPS的意见，即证据并未“ 说明[]拟议事业在美国全国范围内的预期影响 ”，并且“ [a]尽管证据可以……证明[]对[其]拟议事业的潜在必要性和兴趣，但证据主要涉及[]该事业的实质价值……。 ”同上。例如，在由[已隐去]的一位教授提供的专家意见信中，作者指出该事业具有国家重要性，因为它与具有国家重要性的政府倡议相一致，将带来重大积极经济影响，并将影响消费品行业，而该行业对我国经济至关重要。该教授进一步解释称，消费品行业在[已隐去]占有约6350亿美元的市场份额

3 尽管本办公室不会讨论申请人商业计划书的所有方面或其在申请中和上诉中提交的每一份文件，但本办公室已依照先例决定 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369，对每一份文件的相关性、证明价值和可信度进行了审查。

2021年，并且项目管理领域预计将从2022年到2023年增长百分之六。这封信虽然有助于确立该事业的重大价值，但并未确立其国家重要性，因为它依赖于消费品行业的重要性以及项目经理的一般重要性，但未充分解释申请人拟议的事业将如何更广泛地影响该领域。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 375-76。

在上诉中，申请人主张，这封意见信，以及他从“ 声誉良好的公司 ”和从其现任雇主内外“ 受人尊敬的专业人士 ”处获得的背书，提供了充分的依据来确立其事业具有国家重要性。申请人还指出他创造的一项流程创新，称为 i kamong others），他在其雇主处开发并实施了该创新，该创新用于映射和识别项目组合中的资源约束。所提供的许多信件强调了申请人在项目管理中使用的创新方法，写信人主张这些方法有潜力“ 催化国家经济发展 ”。我们同意 SCOPS 的意见，即虽然这些信件强调了拟议事业的重大价值，但它们并未确立其国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，所提供的信件显示，申请人的 以及其他流程改进，被其雇主使用，但I I创新，这些信件并未表明它们被其他公司使用。Id. 此外，虽然我们承认他工作过的一些公司具有全球业务，但其工作的影响似乎仅限于这些公司的运营，并未影响整个项目管理行业。Id. 例如，申请人的经理为“ 世界上最大的清洁、个人卫生和医疗保健产品生产商之一 ”提供的信件得出结论，申请人“ 在需求急剧增加的关键时刻促进[]高产能的努力，帮助改善了公司的服务水平…… ”。因此，虽然我们承认申请人的专业工作对其雇主有益，但这些信件并未表明其工作对整个行业产生了更广泛的影响，如 Dhanasar 所设想的那样。

与 Dhanasar 一致，我们指出，必须证明具有国家重要性的是拟议的事业本身，而非领域或行业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，就这些信件描述申请人过去成就而言，该信息将与我们对 Dhanasar 第二项条件的分析相关，在该分析中我们考虑申请人是否处于有利地位以推进拟议的事业。参见 id. at 890（指出第二项条件将焦点转向外籍人士，并考虑诸如“ 个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益 ”等因素）。因此，由于这些缺陷，所提供的意见无助于确立申请人拟议事业的国家重要性。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（指出 USCIS“ 负责就受益人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定 ”）。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的陈述反映其意图影响“ 现有的美国公司和机构 ”，并且他主张其事业的预期影响达到国家重要性的水平，因为它是可扩展的、可复制的、将带来行业最佳实践，并且其风险缓解方法将使公司为供应链

中断做好准备，这些中断由自然灾害、市场波动引起，并促进消费品的整体供应链增长。虽然我们考虑了申请人的主张，但根据优势证据标准，这些主张不足以确立该事业的国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。正如 SCOPS 所指出的，在 Dhanasar 中，我们认定申请人的大学教学活动未达到国家重要性的水平，因为即使 STEM 教学领域相对于美国教育利益具有重大价值，他将从事的教学活动也不会更广泛地影响 STEM 教育领域。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，在此，记录并未确立申请人拟议的事业将充分超越其合作的潜在企业，以对国家重要性相当的水平影响美国经济或更广泛的消费品行业。

申请人未能根据优势证据标准证明，该特定拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们国家提供重大的积极经济影响。我们承认他主张其创新的项目管理方法将带来更强的经济活动和经济增长，他主张这将导致对熟练劳动力的需求增加和创造、对当地制造业和供应链基础设施的投资增加、通过可持续实践促进环境管理，从而减少行业的生态足迹，这将特别有利于 distressed areas，通过解决低效问题并促进社会经济进步。然而，根据优势证据标准，其主张本身不足以确立其举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。在 Dhanasar 中，我们还解释，“ 个人不能仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平就有资格获得豁免。 ”参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

同样，申请人关于其拟议事业将带来提升企业声誉和社会影响的道德实践的主张，没有充分证据支持。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。类似地，申请人关于其创新的项目管理方法与环境保护和通过减少废物减少企业生态足迹相关的重要政府倡议相一致并支持这些倡议的主张，没有充分得到优势客观证据的支持。Id. 最后，申请人强调了美国劳工统计局的数字，显示项目管理职位的需求预计将增长。然而，我们不被申请人关于其拟议事业因公司和组织内对项目经理需求增加而具有国家重要性的主张所说服。如上所述，我们对国家重要性的评估不侧重于领域或职业的重要性，而是侧重于申请人打算开展的拟议事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

基于上述理由，申请人拟议的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项条件，因为他未能确立其事业的国家重要性。

C. Dhanasar 的第二项和第三项条件

由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项

Dhanasar 框架下资格的主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项条件，我们认定他未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。