NOV252025_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

案号：40230103 日期：2025年11月25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）

申请人是一名纳米加工工程专家，请求按基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有裁量权，可免除职位邀请——从而免除美国劳工部（DOL）的认证要求——前提是申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免“ 符合国家利益 ”。同上。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定——尽管申请人符合EB-2分类资格、拥有“ 实质上具有价值 ”的拟议事业、并且“ 处于有利地位 ”推进该事业——但他未能证明国家利益豁免的实质要件。在上诉中，申请人主张——在认定其事业的“ 国家重要性 ”以及豁免对美国的最终利益方面证据不足时——SCOPS错误适用了法律标准并误解了证据。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定他确立了其拟议事业的国家重要性，且SCOPS未能充分解释其关于申请人处于有利地位推进该事业的认定。因此，我们将撤销该决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合EB-2类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的外国人。见本法第203(b)(2)(A)条；另见 Ghaly v. INS, 48 F.3d 1426, 1428 n.2 (7th Cir. 1995)。为保护美国工人的就业，该移民签证类别一般要求未来的美国雇主向外籍人士提供工作，并取得DOL认证以在美国永久雇用他们。本法第212(a)(5)(D)条，

8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免职位邀请和劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未界定“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另外符合高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人的资格，则可通过证明以下事项来获得职位邀请和劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性； ”
- 其“ 处于有利地位 ”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请和劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，申请人在其祖国印度的一所大学获得工程学士学位，并在半导体行业担任维护/工艺工程师近20年。自2022年起，一所美国大学在其半导体设施雇用他为纳米加工工程专家。他目前的工作包括为大学“ 洁净室 ”的用户提供技术指导、专业知识和工艺工程支持与服务。1 他还就设施设备对用户进行培训，并对机器和设备进行预防性维护和维修。

申请人拟继续为其美国雇主担任现职，并实施其自己的半导体研究设施运营和维护方法。他将该计划称为：“ 成本效益研究技术（CERT）。 ”CERT将包括：成本效益的设备升级；更换过时部件的策略；改进的维修和维护能力；面向研究人员、工程师和实验室专家的CERT培训；推广开源工具和数据共享；以及使用人工智能（AI）预测和分析设备故障。申请人还表示，他将撰写关于故障排除技术、工艺优化和AI集成的研究论文。他表示：“ 在获取昂贵制造设备和优化新颖工艺的能力至关重要的环境中，CERT为推动创新和确保全国重要学术研究的可持续性提供了必不可少的框架。 ”

记录支持SCOPS的以下认定：

1 洁净室是“ 通过特殊手段维持高水平清洁度、用于制造或组装物体（如精密部件）的房间。 ”Clean room, Merriam-Webster Online Dictionary, www.merriam-webster.com/dictionary/clean%20room。

- 申请人符合EB-2分类资格，作为高级学位专业人士；2 以及
- 其拟议事业具有实质价值。

我们将首先审查SCOPS关于申请人未能证明其拟议事业所主张的国家重要性的认定。

B. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能因其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。此外，“ 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 at 890。

最终，如果记录中的证据表明该人的拟议事业具有重大潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

SCOPS认定申请人：

未能确立一名纳米加工工程专家将如何在领域内产生国家或全球影响、将具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利或将影响政府认定为具有国家重要性的事项。一名纳米加工工程专家所提供的利益过于间接，不具有国家重要性。

然而，在上诉中，申请人指出SCOPS忽视了其将与其他美国各地大学研究设施分享其洁净室方法的证据。他证明其工作的大学已与其他学校建立多项合作伙伴关系，以促进美国半导体研究和生产。申请人的雇主是联邦组建的“ 创新中心 ”的一部分，该中心包括另外三所美国大学，并另行同意与另外11所美国学校合作，以推进半导体和微电子技术。申请人表示：

“ 我的工作和未来事业将在参与[合作伙伴关系]的其他大学之间共享，成员们共享知识和技术

2 “ 高级学位 ”包括学士学位后至少在专业领域具有五年渐进经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“ 高级学位 ”一词）。

诀窍，以实现推进美国半导体研究、创新和生产的共同目标。”

他表示，他的工作将“支持纳米加工设施中的研究人员和设计师，[并]因此作为‘实验室到制造’倡议成功的重要渠道和推动者。”因此，申请人已表明其方法的影响超出其工作的大学。美国各地的学校和研究人员也可以访问该计划。

申请人指出，Dhanasar案中可能具有国家重要性的企业示例包括导致相关领域取得进展的努力。如前所述，Dhanasar案指出：“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内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带来的影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（着重号为原文所加）。申请人的方法有可能推动半导体研究和生产领域的发展。例如，该方法包括一项提案，即通过用能够读取双压力传感器的新阀门替换现有压力控制器，以双量程开关升级原子层沉积（ALD）设备。申请人表示，根据工艺压力的不同，这将使制造系统能够在传感器之间自动切换，在保持高分辨率的同时扩大压力控制范围。他表示，这些升级将扩大ALD设备的适用范围，并消除对单独专用设备的需求，从而可能有助于提高吞吐量并缩短处理时间。因此，与Dhanasar案一致，申请人拟议的方法具有改善美国半导体研究领域的重大潜力。另见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“为确立某一领域或行业具有与国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据证明……一种新颖且重要的制造或运营工艺。”）

申请人还提交了半导体领域专家支持其方法潜在重要性的信函。一位美国研究机构的高级副总裁（同时也是前美国国防部官员）表示：“[申请人]在CERT上拟议的事业直接应对了当今美国半导体研究领域面临的一项‘障碍挑战’：资金受限、资助机会有限以及研究成本上升。”他表示，申请人拟议的方法将“扩展[]现有半导体工具的效用并提升[]洁净室的效率。”一封来自美国某工程学院院长的信进一步描述了CERT的影响。她表示：

尖端半导体制造的日益精密和复杂导致研发成本不断攀升；加之联邦资助的减少，这些对维持美国在半导体领域的技术领先地位构成了巨大挑战，而该领先地位对长期经济繁荣和国家安全具有战略重要性。因此，[申请人]关于提高半导体研究设施成本效益的提案在国家利益方面具有巨大潜在影响。”

在Dhanasar案中，我们认定一位高超音速推进研究人员通过信函证明了其事业的国家重要性，这些信函描述了其领域的研究如何“通过使美国在高超音速飞行领域保持对他国的优势，增强我们的国家安全和国防。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。同样，申请人提交了信函，描述其拟议方法将如何通过使美国在半导体领域保持领先地位来增强美国国家安全。

基于上述理由，申请人已证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将撤销SCOPS的相反认定。

B. 处于有利地位

我们Dhanasar框架的这一分支聚焦于申请人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。他们无需证明其拟议事业成功的可能性。Id. 但申请人必须证明他们处于推进其事业的有利地位。Id.

相关因素包括：

- 申请人在相关或类似努力中的教育背景、技能、知识和成功记录；
- 未来活动的模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

Id.

如前所述，SCOPS认定申请人处于推进其拟议事业的有利地位。然而，SCOPS未解释其推理。该决定未将相关因素适用于申请人案件的事实，仅称：“基于初始申请和RFE[补充证据请求]答复中提供的证据，您已证明[您]处于推进拟议事业的有利地位。”

在发布决定时，USCIS必须“以书面形式解释具体理由”。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。结论性决定妨碍我们对其进行有意义的审查。SCOPS的决定未讨论其认定申请人处于推进拟议事业有利地位的理由。因此，我们无法充分审查SCOPS关于第二分支的结论。

我们将发回重审，由SCOPS审查记录并作出新决定。SCOPS应适用Dhanasar案中所述的相关因素，包括考虑申请人在相关或类似努力中的成功记录，以及与其雇主合作以促进半导体研究活动的美国大学对其提案的任何兴趣。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

C. 豁免的益处

Dhanasar的最终分支要求USCIS权衡给予申请人国家利益豁免的利弊。

一方面，国会显然寻求通过要求工作邀请和劳工证来保护国内劳动力供应，从而促进国家利益。另一方面，通过创设国家利益豁免，国会认识到在某些情况下，劳工证程序所固有的益处可能被同样被视为符合国家利益的其他因素所超过。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在考虑这一分支时，USCIS必须“ 评估该人的事业以及该人处于推进该事业的有利地位，综合起来是否为国家带来益处，从而使豁免劳工证要求所带来益处超过该要求通常产生的益处。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

如前所述，SCOPS未充分解释其为何认定申请人处于推进其拟议事业的有利地位。因此，我们无法准确权衡该事业的潜在益处及其推进该事业的能力。我们因此拒绝对SCOPS关于豁免利弊的权衡进行审查。

在发回重审时，SCOPS应考虑其关于申请人处于推进拟议事业有利地位的第二分支认定如何影响其第三分支的权衡分析。

III. 结论

与SCOPS的认定相反，申请人已证明其拟议事业具有国家重要性。但是，由于SCOPS未充分解释其为何认定申请人处于推进该事业的有利地位，我们无法充分审查其在Dhanasar第二和第三分支下的结论。

命令：决定予以撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

通知：非法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能收到I-862表格（出庭通知），使其进入遣返程序。见该法第240条，8 U.S.C. § 1229a。遣返程序可能导致外国人被驱逐出美国，并丧失未来获得美国签证或其他移民福利的资格。