APR102025_03B5203 · 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：37008907 日期：2025年4月10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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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EB-2移民分类的资格或所请求的国家利益豁免。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第203(b)(2)(A)条。

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

A. 特殊能力

申请人主张其因满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下全部六项监管标准而属于具有特殊能力的外国人。审理主任认定其未满足所主张的任何一项标准。在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，并重申其满足全部六项监管标准的主张。

经重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人未确立基础EB-2移民分类的资格，因为如下文所述其未满足六项监管标准中的至少三项。

由现任或前任雇主出具的证明信函，表明该外国人在其寻求的职位上具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

为满足该标准的明文规定，证据必须（1）以信函形式；（2）来自现任或前任雇主；以及（3）证明至少十年全职经验。此外，此类信函“应包含对所做职责的具体描述”。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。并且，由于申请人必须在提交申请时确立资格，其必须在提交表格I-140（外籍工人移民申请）之前已获得十年全职经验。3

为支持该标准，申请人最初提交了其三位前任雇主的信函，包括来自以下各方的信函：（1）_____，证明其自2019年11月至2020年12月担任IT经理的任职；（2）_____，证明其自2014年5月至2019年11月担任IT运营经理的任职；以及（3）_____，证明其自2011年4月至2013年5月担任IT经理的任职。

2 参见 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情性质）。
3 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（要求申请人在提交申请时确立其所寻求福利的资格）。

此外，其提交了一封来自其注册会计师（CPA）的信函，列明了额外经验。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了两封来自_____代表的新的信函，提供了与其任职相关的额外信息，以及一封来自_____的信函，证明其自2023年3月起担任国家IT经理的任职。

经审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人不满足该标准。首先，由于申请人必须在提交申请时确立资格，本办公室不会考虑其在2020年12月之后与_____或_____的任职。此外，尽管记录中包含一封来自_____的满足监管要求的信函，但申请人未以其他方式提供前任雇主的信函以充分记录其过往经验。来自_____和_____的信函未包含对其工作职责的描述，且其未证明其注册会计师的信函构成法规明文所要求的“前任雇主”信函。

因此，本办公室认定申请人未证明其在IT经理职位上具有至少10年全职经验。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

经审查完整记录，本办公室不同意审理主任关于申请人不满足该标准的认定。记录包含充分证据，包括申请人相关认证的副本，满足该标准的明文规定。

据此，本办公室撤回审理主任的相反认定，并认定申请人满足该标准。

证明申请人曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

为满足该标准，申请人必须证明其曾获得表明其相对于该领域其他工作者具有所主张特殊能力的薪资或服务报酬。4

申请人最初提交了一份来自payscale.com的薪资报告，列明_____佛罗里达州IT经理的平均薪资约为88,476美元。此外，申请人提交了其在_____的薪资证据，包括90,000美元的基本薪资和10,000美元的奖金，以及一封来自其注册会计师的信函，列明其在_____的年报酬，2019年达到B~665.42。在回应审理主任的RFE时，其提交了在_____的薪资证据，以及一份来自indeed.com的打印件，表明美国IT经理的平均基本薪资为103,598美元。审理主任认定申请人未提交充分证据将其薪资与该领域其他IT经理进行比较。

4 参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

在上诉中，申请人继续依赖indeed.com提供的薪资数据，以及其在_____的_____。如前所述，由于申请人在提交本申请之后才开始与_____的任职，本办公室不会考虑该任职或薪资以确立提交时的资格。此外，本办公室同意，申请人未以其他方式基于从_____获得的薪资满足该标准。申请人最初提供了涵盖_____佛罗里达州的比较薪资数据，但未解释该薪资与其收入的关系，因为记录未表明其在佛罗里达州工作。即便如此，鉴于申请人在_____的薪资与记录中记载的平均薪资一致，且其未提供与其在巴西收入相关的比较薪资数据，其未证明其获得的薪资表明特殊能力。

在没有更多证据的情况下，我们同意他不满足该标准。

专业协会会员资格的证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人主张其因加入“ '-----==---' ”而满足该标准。审理主任认定，申请人未能证明~是法规所设想的“ 专业协会 ”。在上诉中，申请人主张~是一个“ 全球公认的专业协会，致力于推进项目管理的实践、科学和专业 ”。申请人还强调，c=J因其认证而闻名，这些认证需要一定的教育和专业经验才能完成。

然而，尽管申请人主张若干l I会员已获得美国学士学位，但记录并未证明该协会要求其会员获得美国学士学位或同等学历。“ 专业 ”的法规定义包括其入境最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在此，由于申请人未提供证据证明该协会要求至少美国学士学位或其外国同等学历作为会员资格的最低要求，或证明该协会在其他方面构成法规所设想的专业协会，故申请人不满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可的证明。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

该标准的明文要求申请人证明其已获得对“ 行业或领域内成就和重大贡献 ”的认可。审理主任认可了记录中的证据，包括多封证明申请人在其先前职位中胜任能力和成功的推荐信，但认定记录未证明申请人对某领域作出了重大贡献。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，主张记录中的信件证明申请人具有模范资质和出色的实践经验。然而，申请人并未回应审理主任关于证据未证明其对领域贡献的结论。尽管如此，经重新审查，我们同意审理主任

的意见，即尽管记录中包含许多来自申请人前雇主、同事和同行赞扬其技能和能力的信件，以及补充电子邮件的证据，但他未证明对其领域作出了重大贡献。

作为初步事项，我们注意到申请人再次依赖其在 的雇佣关系来 D满足该标准；然而，由于该雇佣关系在申请提交后才开始，我们在评估该标准时不会考虑其在该公司的工作。

转而对记录中其余信件的审查，尽管这些信件详述了他在若干项目中的成功及其对公司运营的持久影响，但信件并未证明他的工作如何更广泛地对该领域作出贡献。例如，l客户支持副总裁的一封信指出，申请人的专业知识使其能够为公司及其客户管理大规模关键项目。他们赞扬申请人开发了“ 使帮助台能够多解决30%问题的文档流程 ”，以及他开发了影响所有层级IT运营的项目管理方法。因此，由于申请人的出色工作，公司得以与客户执行新合同。同样，申请人同事的另一封信赞扬他营造积极工作环境的能力、对员工发展的承诺，以及他在将IT环境正常运行时间提高99.9%方面的成功。

尽管这些信件详述了申请人对前雇主和客户所作的贡献，但信件并未解释他的工作如何对其领域产生重大贡献，而不仅仅是对其前雇主和客户的直接利益。因此，我们同意申请人不满足该标准。

由于申请人未以其他方式证明满足至少两项标准，满足其余标准不能改变本上诉的结果。因此，我们保留对申请人是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)标准的认定。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“ 纯咨询性认定 ”）。并且，尽管我们承认申请人拥有成功的职业生涯，但由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否表明他被认可为具有显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录，结论是记录不支持认定申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求符合国家利益。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id.

申请人打算在美国担任信息技术（IT）经理。在其初始申请中，他表示计划“ 继续[其]作为IT[经理]的活动，利用[其]在整个[职业生涯]中获得的所有知识 ”，并计划“ 根据领域需求参加新课程以提高[其]表现 ”。他表示将向小型和大型企业提供服务，以“ 创建、开发和实施创新解决方案 ”，并将“ 提供最合适的方法来定义项目参数，旨在通过优化流程、降低成本、提高生产力、增强商业智能并帮助企业更高效运营来支持许多企业 ”。除了作为IT经理提供服务外，他还表示打算向该领域的其他人提供培训。

在回应审理主任的RFE时，申请人提供了关于其在美国工作计划的更多细节，主张他将“ 实施基于ITIL、COBIT、Scrum和PMP的集成且个性化的IT管理模型 ”。他声称，通过将这些方法整合为“ 单一、稳健的IT治理模型 ”，他将通过简化运营和降低成本显著惠及IT管理行业，同时“ 提高项目成功率和利益相关者满意度 ”。据申请人称，这项工作将优化运营、提升项目成功率、培育创新并改善服务交付。

为支持其事业，记录包含两份专业计划、一封专家意见信、各种行业文章和报告（提供信息技术领域以及信息技术和STEM领域面临短缺的一般背景信息），以及来自其现任和前任同事的各种推荐信。5

经审查，审理主任认定记录证明了申请人事业的实质价值，但未证明其国家重要性。特别是，审理主任认定申请人未证明其工作将对其潜在客户之外产生更广泛影响，也未证明其事业将带来雇用美国工人的显著潜力或以其他方式带来Dhanasar所设想的重大经济利益。特别是，审理主任认可申请人关于其工作“ 涟漪效应 ”的主张，但解释说记录未证明其工作与任何广泛涟漪效应之间的充分联系，也未以其他方式解释所主张的广泛影响如何可归因于其具体事业。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，主张由于其“ 准备在IT领域作出的实质性和多方面贡献 ”，其事业具有国家重要性。然而，在这样做时，他主要依赖此前向审理主任提出的相同论点，而未解释审理主任在其结论中如何出错。我们注意到，申请人在其上诉中还指出，审理主任在决定中对申请人使用了错误的代词，他主张这引发了对

5 尽管我们未逐一讨论记录中包含的每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

审理主任对记录审查的充分性。我们已注意到并考虑了审理主任在其决定中不当使用代词的情况，但认定该情况未影响本案的最终决定，至多属于无害错误。参见 generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5（引述 Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“ 理由相信……发回重审可能导致不同结果 ”时，错误即为无害错误（引注省略））。仅泛泛主张决定中存在错误是不够的。申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对行政机关决定的实质内容没有影响时，可以不予考虑。参见 e.g., Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引述 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

转至我们对记录的审查，我们同意记录未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业具有国家重要性。申请人在上诉中的主张主要依赖于信息技术领域及IT项目管理的重要性，以及扩大信息技术获取渠道的重要性，而非其具体工作的预期影响。但在 Dhanasar 案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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。 ”Id. at 890。

尽管申请人在记录中的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的服务，但记录并不支持其关于其工作将对该领域产生更广泛影响、超出对其直接雇主或客户的潜在利益的主张。例如，他声称“ 通过引入尖端技术、培养人才和培育创新文化 ”，其工作将对该领域产生广泛影响；然而，除了结合业内已有的方法外，他并未指明他将引入何种尖端技术（如有）。此外，他未解释其实施的任何方法，即使被其客户采用，将如何以与国家重要性相称的程度传播至该领域，或以其他方式导致对该领域的更广泛影响。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述几乎没有证明价值。参见 e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定行政机关在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

我们认可记录中反映美国政府对加强网络安全兴趣的文章，但申请人未充分解释并以证据支持其拟议事业将如何对这些广泛的政府倡议产生国家影响。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，因为其不会更广泛地影响其领域。Dhanasar at 893。在此同样，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其领域。

记录中的证言证据，包括专家意见书和推荐信，在证明申请人事业的国家重要性方面也几乎没有证明价值。例如，在专家意见书中，B-W-博士主要关注申请人的背景以及IT经理职业的重要性以证明国家重要性，结论是申请人的工作将为美国企业带来利益，但B-W-博士未解释这些利益即使实现，将如何广泛影响该领域。尽管我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是 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国人本人。 ”Id. at 890。USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., 另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。在此，专家意见书的大部分内容对于申请人具体事业的国家重要性缺乏证明价值。

我们还同意，申请人未证明其在美国的预期工作具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供 Dhanasar 案所设想的重大积极经济影响。参见 Dhanasar at 890。在上诉中，他继续更笼统地依赖该领域的潜在经济利益，称“ 技术驱动型产业可以创造高薪工作并吸引投资 ”，但他未证明直接归因于其拟议工作的经济影响。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但在缺乏关于任何可归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非该行业的一般经济影响），记录未显示申请人事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id.

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此其不符合 Dhanasar 分析框架第一项要件的要求。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为特殊能力外国人的EB-2移民分类资格。此外，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或经裁量应获得国家利益豁免。鉴于上述问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在 Dhanasar 第二项和第三项要件下的资格及上诉主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。