APR142025_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

案卷编号：37652926 日期：2025年4月14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）

申请人是一名电气工程师，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格，也未能证明豁免所需的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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

要获得国家利益豁免资格，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。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。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)(3)(i)(B)。申请必须附有官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年逐步提升的

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生及某些机构的教师。

学士后经验。同上。与合格经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训者的信函形式提供，并应包括写信人的姓名、地址和职务，以及该外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述。如该等证据无法获得，将考虑与该外籍人士经验或培训有关的其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

如果申请人证明了EB-2资格，则必须进而证明其值得“符合国家利益”地酌情豁免工作邀请要求。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、高级学位专业人士

为支持申请，申请人提交了韩国I I出具的“毕业证书”和官方学业成绩单，显示其于2013年从该校电气工程系获得四年制理学学士学位。申请人主张，基于该学士学位加上其专业领域五年逐步提升的经验，其符合持有高级学位的专业人士资格。
申请人提交了其在国外I I（外国雇主）的工作经历明细，显示其于2013年7月至2019年1月受雇为电气工程师，2019年1月至2022年12月为“经理：电气工程师”，2023年1月至2024年3月为“高级经理：电气工程师”。该文件还包括其各主张职位的简要职责描述。申请人还提供了日期为2024年6月5日的“B-G-K-证明[申请人]在[外国雇主]工作经历的声明”。该文件列明B-G-K-的职务为“人力资源团队高级经理”，并反映了申请人在该公司的三个职位，包括其任职期间，并称其“已在[外国雇主]尽职工作约10年8个月。”3 此外，申请人提供了日期为2023年4月的公司信头纸“就业证明”译文，列明申请人为“电子团队”高级经理，并显示其于2013年7月8日加入该公司。申请人还提交了美国雇主I I（美国雇主）日期为2024年5月的信函，称申请人自2024年3月26日起受雇为该雇主位于佐治亚州铸造厂的维护工程师。

2 另见 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 值得注意的是，这两份文件均以英文提交，并非译自韩文；且两份文件均未使用公司信头纸。然而，申请人确实提供了一张名片副本，显示B-G-K-为外国雇主人力资源团队的高级经理。

审理主任随后发出了补件通知（RFE），指出所提供的就业证明未包括签署人的姓名和职务。审理主任援引8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定，要求申请人以雇主信函形式提交工作经历证据，包括写信人的姓名、地址、职务以及对所履行职责的具体描述。作为回应，申请人提供了日期为2024年9月9日的新“ B-G-K-证明[申请人]在[外国雇主]工作经历的声明 ”，其中包括外国雇主的地址。

在驳回申请并认定申请人未能充分证实其五年逐步提升的工作经验时，审理主任的理由是，申请人未充分解释为何其国外就业证据未按法规要求以就业证明信的形式提供。

在上诉中，申请人主张，先前提供的就业证明和公司高级人力资源经理的声明足以证明其五年逐步提升的经验。其称USCIS“ 施加了不必要的僵化标准，忽视了其高级资格的明确证据 ”。申请人现还在上诉时提交了外国雇主日期为2024年11月的“ 职业证书 ”，列明其姓名、出生日期、其美国雇主的地址、其加入公司的日期（2013年7月8日）、其部门（电气团队）以及其“ 专业经历 ”，显示其自2013年7月8日至2024年3月26日为“ 高级经理 ”。该证书由外国雇主总裁兼首席执行官签署，以英文呈现，但未使用公司信头纸，尽管页脚包含未翻译的韩文。申请人称，外国雇主“ 作为大型企业，遵循就业证明的标准化格式 ”。申请人主张，其已用所提供的人力资源经理声明充分补充了其官方职业证书，以证实其国外就业。

经审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证实其五年逐步提升的经验，而这是证明其为持有高级学位的专业人士所必需的。申请人必须提交官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信函，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。正如审理主任所指出的，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)要求申请人以雇主信函形式提交工作经历证据，包括写信人的姓名、地址和职务以及对所履行职责的具体描述。

在此，申请人提供了一系列令人困惑的雇佣文件，尽管其在上诉中称该外国雇主遵循“ 就业证明的标准化格式 ”，但仍使其所主张的外国雇佣经历存在不确定性。例如，为支持申请，申请人提供了一份“ B-G-K-关于核实[申请人]在[外国雇主]的雇佣历史的声明 ”以及一份“ 就业证明 ”。然而，这两份文件均未包含对所履行职责的具体描述，且高级人力资源经理的初始声明既未反映该外国公司的地址，也未载明签署人的姓名和职务及签名。因此，审理主任要求提供一份符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定所有具体要求的正式雇佣核实信。

然而，作为回应，申请人提供了一份仅包含该外国公司地址的更新声明。现在，在上诉中，申请人又提供了另一份文件，即一份“ 职业证明 ”，与此前的两份文件不同，且包含重大差异。例如，该职业证明列明了其美国雇主的地址，并表明其自2013年7月至2024年3月整个外国雇佣任期内的经历均为“ 高级经理 ”。然而，申请人此前曾表示其仅于2023年1月至2024年3月期间在海外担任高级经理。同样值得注意的是，这份新提供的职业证明包含未翻译的页脚，使得难以评估该文件的可信度。4 同样，重要的是要注意，此前提供的来自高级人力资源经理的声明均未使用外国公司信笺提交，这也使其可信度存疑。相比之下，日期为2023年4月的初始“ 就业证明 ”是使用公司信笺提交的，核实申请人在美国短暂雇佣经历的信函也是如此。

总之，尽管申请人称该外国公司有呈交就业证明的标准化方法，但其提交了来自该外国公司的几种不同格式的不同文件。申请人提交了几份格式不同、包含重大差异且未得到充分解决的文件。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的差异和歧义，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在本案中，申请人未提交足够可信的支持性文件以证实其所主张的五年渐进式外国雇佣经历。

因此，我们认定审理主任的裁定是正确的；即申请人未提交法规所要求的充分文件以证明其在专业领域具有五年的学士后渐进式经历。基于此，我们认定申请人未能证明其是拥有高级学位的专业人士。

III. 国家利益豁免

此外，申请人未能依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件，即重大价值和国家级重要性，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级重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Id. 我们同意审理主任的结论，即拟议事业具有重大价值，因为它属于重大价值领域范围，即商业、科学和技术。Id. 然而，尽管申请人已

4 任何外文文件必须附有完整的英文翻译。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。翻译人员必须证明英文翻译完整准确，且其具备将该外文翻译成英文的能力。Id.

证明拟议事业具有重大价值，但记录并未确立其国家级重要性。

申请人称其在美国的拟议事业是“ 引领美国智能制造运动 ”，包括“ 人工智能（AI）、自动化、数据使用、云连接和工业物联网，以提高传统制造流程的效率和敏捷性 ”。申请人表示，他将首先实施制造自动化，其次在生产线中应用AI，然后在制造工厂中应用机器学习。申请人主张，其拟议事业将增强美国工作场所的安全性，并带来更好的维护和减少制造设施的设备停机时间。申请人解释称，他将在美国_____工作，并利用其在海外的经验实现钢水和合金铁注入过程的取样与测量过程的自动化。他进一步表示，他将实施工业机器人来采集钢水温度和原材料注入系统的样品并进行测量。申请人提交了多份图表和照片，展示其为所主张的外国雇主（一家刹车片制造商）实施的工程流程改进。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未充分阐明其在美国的计划，并指出其主要集中在与外国雇主在海外取得的成就。审理主任认定，所提交的证据未显示其拟议事业将如何在其领域产生广泛影响。因此，审理主任要求申请人提供证据，以确立其拟议事业的国家级甚至全球级影响、其雇用美国工人的潜力、其将如何广泛增进社会福利或艺术丰富，或其将如何影响作为国家倡议主题的事项。

作为回应，申请人强调当前钢铁制造商并未为AI和深度学习利用生产数据，且其拟议事业将涉及“ 在钢铁生产每个阶段进行全面数据收集 ”。申请人表示，在铸钢厂采用此类数据收集“ 对中小型制造商的生存而言十分紧迫 ”，若无此数据，它们将“ 无法利用AI带来的创新 ”。申请人提交了其美国雇主的金属生产过程照片和说明，包括其如何储存和熔化废金属，以及合金化、成型和浇注等类似工业流程。申请人主张，他将实施一项在铸铁过程中收集数据的计划，此前没有任何专业人士做过，这是在该过程中实施新技术（包括在模具生产和熔融金属注入过程中使用机器人）所必需的举措。申请人表示，这些创新将提高工厂效率和产品质量，为美国经济利益和技术领导地位做出重大贡献。

申请人援引美国能源部2022年7月向国会提交的一份报告，该报告强调需要开发具有成本效益的技术和解决方案，以实时收集、共享和处理信息，并降低经济许多部门的生命周期能耗。申请人表示，在海外工作两个月后，他改进了工作，从而提高了“ 过程的准确性和效率，[并]将模具缺陷率从3.5%降至2% ”。他指出，仅有约10%的制造商采用了他所使用并计划与其美国雇主实施的机器人系统。申请人还强调了所提供的

推荐信，包括一封来自D-H-教授的推荐信，其自称是电气工程专家，解释称美国“ 将从整合智能电网系统中获益良多 ”，如申请人所提议的系统。同样，申请人提供了一封来自J-H-L-教授的推荐信，其自称是材料科学与工程领域的领先专家，指出铁生产过程中质量和运营效率存在重大障碍，可通过“ 实施AI驱动的控制系统来实时优化生产，减少人为错误，降低成本，并提高整体安全性和生产力 ”加以解决。申请人还提交了另一封来自H-S-K教授的推荐信，其是电气工程领域的杰出专家，认为申请人的拟议事业“ 具有前瞻性且至关重要 ”，并与可再生能源和高效能源消耗相关的国家优先事项高度契合。

在驳回申请并认定申请人未证明其拟议事业的国家级重要性时，审理主任认定，所提供的证据未证明其拟议事业对其行业或领域产生更广泛的影响。审理主任指出，尽管所提供的推荐信讨论了申请人的背景和资格，但未充分讨论其拟议事业将如何产生国家级影响。

在上诉中，申请人主张，审理主任要求“ 不切实际的、显而易见的行业影响证明水平，而不是根据所记录拟议技术进步的益处来考虑国家重要性的合理可能性 ”。申请人声称，其拟议事业将为小型钢铁制造商提供负担得起且切实可行的解决方案，使其无需大量资本投资即可实现运营现代化和采用新技术，同时还能使其提高生产率、减少浪费，并在“ 以前无法达到的水平 ”上竞争。申请人表示，其拟议事业将降低生产成本、减少体力劳动并创造新的就业机会，在经济萧条地区创造就业岗位。申请人声称，其拟议事业将为制造商搭建“ 重要桥梁 ”以推动人工智能驱动的解决方案，并将为更广泛的行业提供“ 一条全面整合、创新且可及的现代化路径 ”。

在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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案第889页。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具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上第890页。

申请人主张的国家层面影响与其所述的在美国就业不一致。申请人表示，他将在美国受雇于_____担任电气工程师，在那里他将与他的外国雇主一起实施在国外使用的技术，具体而言是铁铸造各个方面的技术，例如在模具生产和熔融金属注射过程中使用机器人。申请人还声称，这将对所有中小型制造商产生潜在的前瞻性影响，增加使用这些创新技术的公司数量，并强调只有约10%的制造商

行业采用了他计划使用的机器人系统。同样，申请人主张，其拟议事业将提高全国范围内的工厂效率和产品质量，为美国国家经济利益和技术领先地位作出重大贡献。在上诉中，申请人强调，其拟议事业将为小型钢铁制造商提供负担得起且切实可行的解决方案，使其无需大量资本投资即可实现运营现代化和采用新技术。然而，申请人未提交超出其雇主范围的商业计划；因此，尚不清楚他在一个雇主的钢铁铸造业务中实施数据收集、机器人技术和其他技术如何对所有美国制造商产生潜在的前瞻性国家影响，特别是因为他表示美国有超过600,000家此类制造商。

申请人进一步声称，其拟议事业将对美国制造设施的安全产生国家影响，但几乎没有证据支持其事业的潜在前瞻性影响会超出其雇主。申请人在上诉中表示，其拟议事业将降低生产成本并减少体力劳动，创造新的就业机会，同时在经济萧条地区创造就业岗位。然而，申请人再次未为该结论提供多少支持，例如其新的数据收集、机器人技术和人工智能驱动技术预计将创造多少就业岗位，包括这对任何经济萧条地区将产生何种具体影响（如有）。尽管有相反的主张，申请人未充分详细说明和记录其工作与任何其他在其领域工作的类似经验丰富的员工有何实质性不同，从而对其前瞻性国家影响的可能性留下疑问。申请人必须用独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人还指出其声称支持其拟议事业潜在前瞻性国家重要性的教授推荐信。然而，这些推荐信提供的细节不足以支持其关于国家重要性的广泛主张。例如，一封信表示，美国“将从整合智能电网系统（如申请人所提议的系统）中大大受益”，但未详细解释美国将如何在全国范围内大大受益。另一位教授的信表示，“实施能够实时优化生产、减少人为错误、降低成本并提高整体安全性和生产力的人工智能驱动控制系统”，但该推荐信几乎没有具体说明实施这些方法和技术将如何在全国层面影响制造效率和安全性。同样，最后一位教授的推荐信表示，申请人的拟议事业与可再生能源和高效能源消耗相关的国家优先事项高度一致。然而，该信未详细描述这些国家优先事项，也未可信地讨论在一个制造设施实施这些方法如何可能导致对可再生能源和能源消耗的国家层面影响。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

申请人似乎主要依赖申请人在其外国雇主处的过往成就，包括声称他提高了“ 流程的准确性和效率 ”并将“ 模具缺陷率从3.5%降至2% ”。虽然我们承认申请人在国外受雇期间获得了经验，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上第890页。申请人未充分阐明和支持其拟议事业将超出其雇主范围并在国家层面更广泛地影响制造业或钢铁生产。

此外，记录未证明申请人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，特别是经济萧条地区。 ”同上第890页。尽管申请人提交了不具体且无支持的商业计划，声称其在铁铸造中实施数据收集和其他技术将带来积极经济影响，包括在经济萧条地区，但未提交关于其拟议事业将创造的就业和收入的可靠预测。再次，提交的证据表明，申请人的拟议事业不太可能超出其雇主范围，且几乎没有经证实积极经济影响。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但他未充分解释直接归因于其拟议工作的前瞻性国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

基于所有讨论的理由，证据未证明拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

IV. 结论

由于所确定的拒绝依据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和上诉论点。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 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。