AUG152025_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：38906236 日期：2025年8月15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）

申请人是一名汽车工程师，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免（NIW）。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录表明申请人符合基础EB-2签证分类的资格，但未能在国家利益上值得对工作要求行使自由裁量豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查（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拥有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其在“ 国家利益 ”上值得对工作要求行使自由裁量豁免。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，USCIS可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各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以推进其拟议事业；以及

1 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。同上。

II. 分析

SCOPS认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格。2 上诉中唯一遗留的问题是申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。申请人是一名汽车工程师，专注于自动驾驶、电动和混合动力汽车的自动化系统设计。

A. 实质价值与国家重要性

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。同上，第889页。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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

在上诉中，申请人主张SCOPS就拟议事业的实质价值作出了错误认定。他还声称SCOPS在其国家重要性主张上适用了错误的法律标准，忽视了事业广泛影响的证据，并在Dhanasar第一项要件下犯有其他错误。

1. 实质价值

申请人拟协助开发与制动技术相关的安全功能。这些功能目前正在设计中，拟应用于两家汽车制造商的部分车型。SCOPS认定他未证明拟议事业具有实质价值，并对申请人未展示其未来工作场所以外的更广泛影响表示关切。

某些事业有可能在无即时或可量化经济影响的情况下满足这一要求，例如“ 与研究、纯科学和促进人类知识相关 ”的事业。同上。申请人证明其在该领域的工作将有助于创建使美国道路上部分车辆更安全的系统。本办公室撤回SCOPS关于申请人未在Dhanasar第一项要件下证明其拟议事业实质价值的认定。

2. 国家重要性

转向拟议事业在Dhanasar标准下是否具有国家重要性，本办公室最终认定其不具有。申请人声称其拟议事业在汽车行业内具有国家和全球影响，促进美国工人就业，对经济萧条地区具有重大积极经济影响，通过提高汽车安全性广泛增进社会

2 申请人在美国高等教育机构获得汽车工程理学硕士学位。

福祉，且美国政府举措与推进国内汽车制造和安全相关。在初始申请中，申请人提供了其在事业中角色的说明：

作为研发（R&D）部门的系统工程师III，我在代表国内汽车行业领导者执行公司许多高层研究项目方面发挥主导作用。……我被指派领导持续改进自动化制动系统以支持下一代车辆的工作。具体而言，我在领导[我们]第二代[制动]系统的开发和实施方面发挥关键作用。这一创新系统计划集成到众多配备高级驾驶辅助系统（ADAS）功能和自动化系统的客户车辆中。[公司的制动系统]有望成为这些自动驾驶汽车中的关键技术，从而改善安全性和驾驶简便性。

申请人在回应SCOPS的证据请求时对拟议事业有所扩展说明。在驳回决定中，SCOPS认定记录未证明该事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。SCOPS告知申请人，该事业应超越单一公司、其运营及其客户，达到足以证明其国家重要性的水平，表明其将对高级安全功能领域、行业或美国经济产生更广泛影响。SCOPS还表示，他未提交证据表明其工作将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。最后，他们指出申请人未解释其工作是否会传播到该领域，也未提供证据支持其关于工作将推动高级安全功能领域向前发展的陈述。

a. 法律标准主张

在申请人的第一项论点中，他对SCOPS就证据必须证明什么所使用的某些措辞提出异议。申请人反驳SCOPS关于其拟议事业必须“ 对整个美国产生影响 ”的陈述。以及他必须证明该事业“ 将对高级安全功能领域、行业或美国经济产生更广泛影响 ”。

关于第一个问题，申请人指出对整个美国产生影响是NIW先前先例决定的遗留表述，本办公室同意这一点。在此，本办公室注意到SCOPS在决定中使用该错误措辞一次，且似乎并未将其作为衡量申请人证据的标准加以依赖。因此，该措辞似乎属于无害错误或笔误。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)。关于申请人的第二项论点，本办公室不同意SCOPS如其所称强制要求“ 对整个行业/领域产生影响 ”。SCOPS未使用此类措辞，申请人也未描述他们如何采用该方法。但本办公室注意到Dhanasar确实要求拟议事业“ 更广泛地影响该领域…… ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。

b. 关于SCOPS忽视证据的指控

在此，申请人声称SCOPS忽视了支持其在国家重要性下三项主要主张的证据。首先涉及公共安全，其次是技术创新，最后是经济影响。

公共安全。申请人声称，其作为拟议事业的一部分为其雇主从事的制动系统类工作安装于部分[已隐去]陆地车辆上——并由此延伸至与这些车辆共享道路的每个人。如上诉书面论证意见所述：

如果这些车辆因能更有效制动而更安全，那么与这些车辆共享道路的每个人也更安全。该证据与2025年1月15日政策备忘录直接一致，因为它显示了对“广大公众”的影响。该证据表明[申请人]的事业对美国道路安全产生直接影响，因而对公共健康产生直接影响。

这种将影响外推到与相关车辆共享道路的全体人群的做法，把他的所称利益延伸得过头了。当我们评估国家重要性时，相关问题不是该外国人将要从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是"该外国人提议从事的具体事业"。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须证明所提议的事业将"更广泛地影响该领域"（同上，第893页），并且具有"更广泛的影响"（同上，第889页）。此类事业可能在"某一特定领域内具有国家甚至全球影响"（同上，第889页），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"（同上，第890页），或具有广泛推进并广泛影响美国战略利益的潜力（同上，第892页）。最终，当我们评估申请人的所提议事业是否满足国家重要性要求时，我们考察的是说明其实际所提议工作的"潜在预期影响"的证据。同上，第889页。

申请人所引用的美国公民及移民服务局政策中与公众整体概念相关的部分规定如下：

仅对某一特定雇主的利益，即使该雇主具有全国性布局，也不足以与某人的事业是否具有国家重要性这一问题相关。问题在于申请人能否证明该人自身个人的事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或公众整体的影响。

见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。该政策手册提供了多个示例，其中一个反映的是：为某一特定公司使用或销售而开发某项特定技术的人，如果无法证明其对该领域或行业具有与国家重要性相一致水平的更广泛公共或商业影响，则可能无法证明国家重要性。在该情形下，他们需要提供证据，例如证明该技术的采用或许可具有广泛兴趣、存在新颖且重要的制造或运营流程，或该技术将如何影响其他公司开发类似技术。

在 Dhanasar 案中，该外国人提议从事与航空航天推进系统相关的研究和开发，重点为计算流体力学。他已经开发出一个经过验证的高速吸气式推进发动机计算模型，以及一种用于精确计算高超声速气流的新的数值方法，并且他打算继续在其担任博士后研究助理的大学从事研究。该持续研究在军事和民用技术方面具有潜在用途，例如纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器，通过使美国在高超声速飞行领域保持对他国的优势，从而增强我们的国家安全和国防。

Dhanasar 案的情形通过美国战略利益清楚地勾勒了国家重要性方面。虽然并非每个案件都需要这一明确的情形组合，但申请人未提供关于公共安全的充分证据以表明该领域具有更广泛的应用。在上诉中，申请人提请注意其雇主出具的函件。他指出，这些函件提供了关于其对公司安全技术所作贡献的细节，并且其所在部门在持续开发和实施技术解决方案方面依赖他。我们不争辩这些函件提供了关于申请人参与所提议事业的洞见。申请人的管理人员列出了他们计划安装第二代制动系统的车辆。但申请人的上诉并未解释同一批函件如何表明其参与将如何影响与公共安全相关的更广泛领域。在我们审阅这些函件后，这一点也并不明显。

没有证据表明每一辆车都将采用该系统，也没有证据表明[已隐去]和[已隐去]或任何其他汽车制造商已承诺在任何车辆中使用该制动系统。这导致一项缺陷：申请人未证实该技术的采用或许可具有广泛兴趣，或该技术将如何影响其他公司开发类似创新。见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(D)(3)。例如，申请人未记录配备第二代制动系统的车辆将占道路上汽车的多大比例。

其雇主北美系统工程高级主管的函件指出，"[他]正在开发和实施新颖的先进自动制动系统……这些系统将部署在数千辆在美国制造的广泛使用的车辆中。"由于美国最近有近2.79亿辆注册车辆，申请人未解释仅仅向该数字中增加数千辆汽车如何构成广泛影响。3 因此无法辨别影响会是什么。这些缺陷削弱了申请人关于其工作在与公共安全相关的更广泛领域中影响如何的主张，并且这只是表明其未满足 Dhanasar 第一项要件下举证责任的一个要素。

我们也不被申请人宽泛的论点所说服，即由于美国每一辆车都与来自两家汽车制造商、将部署改进制动系统的有限数量车型共享道路，这一对公共安全的渐进式改进显示了对公众整体的影响。仅通过结论性主张来声称资格是不够的，

3 Car Ownership Statistics 2025, Forbes (Jan. 3, 2025), https://www.forbes.com/advisor/car-insurance/car-ownership-statistics/。

这些主张没有充分证据支持，而证据本应证明该主张。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)；Fogo De Chao (Holdings) Inc. v. U.S. Dep't of Homeland Sec., 769 F.3d 1127, 1143-44 (D.C. Cir. 2014)（认定申请人在上诉中的主张没有依据，因为他们未提供证据佐证该主张）；Fano v. O'Neill, 806 F.2d 1262, 1266 (5th Cir. 1987)；Coliseum Square Ass'n, Inc. v. Jackson, 465 F.3d 215, 238 (5th Cir. 2006)。

虽然先进制动系统可能在有限数量的车辆中增强安全性，但将其存在视为国家公共安全关切事项是推测性的且为时过早。一小部分车辆表现更好这一事实并不能有意义地降低公众整体的总体风险，尤其是当道路上的大多数车辆并不具备这些能力时。将此类有限改进提升到国家重要性的水平，有可能将 Dhanasar 的标准拉伸到合理界限之外。申请人的公共安全论点无助于其满足第一项要件的要求。

技术创新与经济影响。在书面论证意见中，申请人主张他正在更广泛地影响其领域，因为他正在开发将由[已隐去]和[已隐去]实施的技术。申请人声称 SCOPS 未能处理这一论点。他提出的立场是，为两家制造商开发技术构成对汽车工程更广泛领域的事实上的影响。

在 SCOPS 之前，申请人声称其提议事业所产生的进步不仅限于改善单个车辆性能，因为它们为现代制动系统的安全性、可靠性和效率设定了新的行业基准。申请人断言其工作的影响远远超出其所在公司及其客户，并且其贡献在加强美国在汽车创新领域的领导地位方面发挥着至关重要的作用。他还作出其他主张，试图将其努力与美国公民及移民服务局 NIW 政策联系起来。

申请人将两家制造商打算采用他正在研究的技术描述为获得了"广泛兴趣"，但未就此问题提供任何进一步讨论，也未提供证据支持其描述，即该技术已获得"广泛采用，因为[其雇主]已与[已隐去]和[已隐去]签订重大合同，从而确保我的技术在数十万辆车辆中部署。"他还声称其事业涉及新颖且重要的制造流程，并且影响其他公司开发类似技术。

首先，不清楚为什么申请人将其正在管理的项目称为"我的技术"，因为记录并未表明他创造了其雇主现在正在分销的任何专有产品。此外，我们基于上述在公共安全部分处理其宽泛论点的相同理由，不认同申请人此处的推理。再次，记录缺乏证明性材料，无法证明将在美国道路上配备第二代制动系统的车辆所占比例。我们不会接受其事业的安全改进构成对更广泛领域事实上的影响这一主张。申请人未经支持的陈述证据价值很小，不会满足其举证责任。见 Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。

虽然我们认可他协助创造的技术可能涉及一种新颖或新的制造工艺，但记录中缺乏支持性证据来说明该技术将在该领域产生全国性或更广泛的影响。此外，他关于其他汽车制造商将被迫采用类似创新以保持竞争力的主张属于推测。同样，申请人此处的断言未能达到其举证责任，且其未指明支持其主张的证据。同上。

关于经济影响，他主张改进的制动系统有助于I I和
在全球汽车市场中竞争。虽然这一评论表面上~-----~I
可行，但申请人未证明改进的制动系统可能在何种程度上影响这两家在全球范围内竞争的制造商，尤其是当该系统仅部署在每家公司有限数量的车辆中时。记录中缺乏证据证明此类制动系统改进对两家公司竞争优势的影响。同样，申请人支持不足的断言不满足其举证责任。同上。总之，申请人的经济影响主张也未得到具有证明力的证据的支持。

c. 其他不规范之处

在上诉中，申请人强调了他认为SCOPS决定中的三处错误。但他仅指出这些错误表明在裁决中应更加注重细节，且他并未主张这些所称错误对其造成不利影响。这些错误也属于无害错误或笔误。Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 350 n.5。

B. 我们保留Dhanasar第二和第三项要件的审理

如我们上文所述，Dhanasar的第二和第三项要件要求申请人证明其符合NIW的额外要求。但由于申请人未确立其拟从事的事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其不符合NIW资格，进一步讨论第二和第三项要件将无实际意义。因此，我们保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”））；另见Matter of M-S-1-, 29 I&N Dec. 61, 65 (BIA 2025)（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）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。申请人未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动

这些程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。