AUG162024_04B5203 · 普通EB-2 · 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：33362633 日期：2024年8月16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）

申请人系制造业的一名总经理兼运营经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请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，认定记录未能证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，也未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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。

一、法律

为符合 underlying EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其系高等学位专业人士，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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。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当然确立该分类的资格。2 若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以判定证据整体是否显示其被认可具有所需专业水平，并将

1 若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)。
2 USCIS 此前已确认该两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，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）可酌情3 批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；且
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

经审查记录，申请人未表明或证明其符合持有高等学位的专业人士类别。因此，记录必须证明其符合制造业特殊能力个人的资格。

A. 特殊能力

为确立特殊能力个人的资格，申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学位；
(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 显示特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

若个人满足至少三项监管标准，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体，并评估记录是否显示其专业水平显著高于该个人所在领域通常所遇者。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先清点文件，若满足所需标准数量，再结合最终实质审查予以考虑）。另一般性参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

3 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）一致，认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

最终实质审查）。另一般性参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

提交申请时，申请人表示其满足全部六项特殊能力标准，涉及：(1) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学历记录；(2) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的职业经验；(3) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的执业执照；(4) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的薪资；(5) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的专业协会会员资格；以及 (6) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的认可。

在否决申请时，审理主任逐一处理了申请人声称满足的全部六项标准。审理主任认定，申请人提交的证据满足其中两项标准，即职业经验和薪资。在上诉中，申请人主张其证据满足其余四项标准，涉及：(1) 学历记录；(2) 执业执照；(3) 专业协会会员资格；以及 (4) 认可。

经审查证据，本办公室同意审理主任的认定，即记录不支持申请人满足至少三项标准要求的结论。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构所授予学位、文凭、证书或类似奖项的官方学历记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了其航空工程师学位证书的副本，该证书由 __I I 于1980年9月授予，经 Validential Corp. 出具的认证通用外国学历评估，被认定为等同于美国“ 区域认证大学 ”授予的航空工程理学学士学位。在上诉中，申请人主张其学业成绩单、L-M-4 的支持信以及新提交的《专家意见信附录》表明其学位如何与制造业领域相关。然而，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明、也未解释该学位如何与其所主张的制造业特殊能力领域相关。

申请人最初提交了一封专家意见信，讨论其在工程和制造管理领域的资历。关于其学历记录，该专家意见写道：

“ [申请人]的航空工程学士学位为其提供了航空工程领域扎实的技术背景，这对在工程和制造管理领域工作的个人至关重要。此外，该学位还包含许多课程，为工程和运营管理方面的知识奠定了基础，包括管理学原理 [原文如此]、经济学原理 [原文如此]、制造工业技术和运筹学 I 与 II。这些知识对于培养识别生产改进领域和降低开发成本所需的关键技能至关重要

4 本办公室使用首字母缩写以保护个人隐私。

。在美国制造企业中，总经理和运营工程经理通常要求学士学位，这使其处于有利的成功地位。”

在否决申请时，审理主任特别指出，申请人的律师就其在美制造业担任总经理兼运营经理的学历记录及其与拟从事事业的关系提供了一份陈述，称“航空工程是一门涉及工程原理、问题解决和技术专长扎实基础的课程……可迁移，且在制造业中可能具有价值，因为制造业往往需要技术知识，尤其是在生产流程中。”然而，审理主任认定，律师的断言不构成证据5，并认定记录中不包含独立的客观证据以支持申请人的学士学位与所主张的特殊能力领域相关。

在上诉中，申请人主张，其“工程学士学位”的成绩单“凸显了一套与制造管理直接相关的丰富课程体系，彰显了其教育基础建立在对其拟从事事业至关重要的领域之上”。其进一步指出，该成绩单表明其修读过“制造工业技术”“概率与随机过程”“应用统计学”“机械原理”“管理学原理”“经济学原理”“运筹学”“运输”及“环境科学”等科目。申请人提交了一份附录，附于同一作者出具的专家意见函之后，以“凸显[申请人]的学位与其拟从事事业——即作为总经理与运营经理在工程与制造管理领域、尤其是玻璃生产领域工作——之间的相关性”。该专家意见的附录内容如下：

航空工程是一个技术性极强的领域，要求具备较强的问题解决能力。[申请人]在该学科获得的学位证明其有能力应对复杂的技术挑战，而这在工程与制造领域至关重要。此外，航空工程涉及深度分析与批判性思维能力，这些能力可迁移至工程与制造管理。在其拟在美国担任的总经理与运营经理一职中，他将需要分析市场数据、评估风险并制定战略，所有这些都要求具备较强的分析思维。最后，工程类课程通常强调纪律性与注重细节，这些品质对总经理与运营经理而言极具价值。这些特质有助于确保战略与计划得到细致且高效的执行。

该学位包含许多与[申请人]拟从事事业直接相关的课程，即物理学、化学、统计学、热力学和数学课程，这些课程为[申请人]提供了在工程领域成长所必需的知识基础，因为该领域在很大程度上以数学和科学为基础。此外，作为制造经理，他从该学位中获得的对经济学和英语的理解，将有助于其在担任

5 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 (BIA 1988); Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)。

管理者角色时发挥作用。他的许多课程也可直接应用于制造领域，例如系统可靠性、环境科学、运输、机械原理，以及最值得注意的制造工业技术。

此外，申请人作为航空工程师的学位成绩单表明，除申请人及专家意见所列“ 与 ”制造领域“ 相关 ”的课程外，他还完成了以下“ 专业课程 ”6：

1) 机械与航空建筑材料 I & II
2) 结构理论 I & TT
3) 流体动力学
4) 实验空气动力学基础要素
5) 推进 TV（替代发动机）
6) 气体动力学
7) 机翼与机体空气动力学
8) 电工学基础
9) 传热学
10) 亚音速飞机的空气动力学与性能
11) 应用于飞机的结构理论 I
12) 应用电子学基础
13) 动稳定性导论
14) 推进 I（涡轮喷气发动机）
15) 飞机的稳定性与控制
16) 飞机系统
17) 飞机结构 TT
18) 飞机运行分析
19) 飞机项目 I
20) 航空法
21) 导弹空气动力学
22) 振动
23) 系统可靠性

航空工程学位具体涉及飞机的设计与生产，这一点从申请人成绩单所列课程中显而易见。尽管我们承认申请人完成了一些可能属于工程领域基础的课程，但该成绩单明确表明，其实质性课程直接与航空领域相关，而非制造领域。此外，专家意见指出，申请人获得了“ 在工程领域成长所必需的知识基础……[并且]他的许多课程也可直接应用于制造领域 ”。然而，申请人及专家意见均未提供任何信息，具体说明该课程如何与制造业直接相关，以致我们能够认定该学位与其所主张的制造领域特殊能力相关。

6 我们注意到，该列表仅为申请人成绩单所列课程的抽样。

基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其符合该监管标准。

执业执照或特定专业或职业的认证 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人提交了其作为航空工程师的职业身份证复印件，注册日期为2023年2月6日，由地区工程与农艺委员会签发。在驳回申请时，审理主任认定，记录中不含证据证明履行总经理与运营经理职责需要在巴西或美国持有执照或认证。

在上诉中，申请人承认“ 其拟担任的职位可能并不明确要求工程执业许可 ”，但其决定在巴西取得工程师执业执照，凸显了其工程背景在该领域的重要性。其进一步表示，取得工程师执业执照表明其对专业精神的承诺、对行业标准的遵守，以及在其专业实践中维护高道德与技术标准的奉献精神，并作为一项宝贵资产，增强了其在制造业中的能力与信誉。

在此，我们同意审理主任的意见，即记录未能确立在申请人所从事的制造业总经理与运营经理专业或职业中执业需要执照或认证。

因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

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

申请人提交了巴西资产维护与管理协会（ABRAMAN）的声明，表明其自2023年1月至2024年1月为该协会“ 个人类别会员 ”。针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份题为 ATA DA ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINARIA DA ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MANUTENCAO E GESTAO DE ATIVOS-ABRAMAN 的文件的部分翻译。该文件的翻译部分内容如下：

第4条 - ABRAMAN 的会员应由数量不限[原文如此]的成员组成，成员可属于纳税人类别或缴费类别。

第5条 - 缴费会员细分为以下类别：

I. 公司：将包括一般法律实体；
II. 实体：将包括学校、实体或技术科学性质的专业机构；
III. 个人：将包括一般个人；以及
IV. 预备会员：将包括高中或高等教育在读学生，年龄不超过二十四（24）岁。

第6条 - 除缴费会员外，曾向 ABRAMAN 和/或资产维护管理界提供相关服务的知名人士可作为名誉会员被接纳为 ABRAMAN 会员。

第7条 - 入会须满足以下条件：

a) 公司类和实体类缴费会员类别：董事会赞成意见；
b) 个人类和预备会员类缴费会员类别：至少一名执行委员会成员批准；以及
c) 名誉会员类别：审议委员会四分之三成员的赞成意见。

在驳回申请时，审理主任指出，且我们同意，根据上述内容，该组织似乎并非专业性质，并认定证据不足以证明申请人拥有专业协会会员资格。

在上诉中，申请人主张，根据其章程，ABRAMAN 设立为一家在全国范围内运营的非营利协会性质的私法实体，这标志着其宗旨是服务于从事维护、资产管理、制造业及相关领域的专业人士和公司的利益。申请人声称，ABRAMAN“ 根据其章程所概述的组织结构、目标和活动，明确符合专业协会的资格 ”。

在此，我们同意审理主任的意见，即所提供的证据不能证明ABRAMAN符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所设想的专业协会的资格。所提交的证据不足以证明ABRAMAN拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员团体，也不足以证明该组织在其他方面构成专业协会。7

因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其成就及对行业或领域作出的重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

7 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)处的法规包含以下相关定义：“ 专业是指本法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为入境最低要求的职业。 ”

申请人提交了其本人著作的节选_____、一段YouTube直播视频的截图，以及四封推荐信_____，分别来自个人H-R-、L-G-C-、L-M-和M-S-，均注明日期为2023年4月，用以证明其成就获得认可并对制造领域作出了重大贡献。这些信件所含信息的样本已在审理主任的决定中概述，并在此以引用方式并入。

在驳回申请时，审理主任指出，记录中不包含支持申请人以下主张的证据：其“ 在行业中的贡献和认可因其所著书籍的出版而得到凸显，展示了其在企业管理方面的知识深度和创新思维 ”，并指出记录中包含的似乎是书籍封面、引言和申请人的职业简介。然而，记录中不包含证明其书籍销售数字、其他专业人士对其书籍的引用或其他支持其主张的证据。审理主任还确认了申请人的陈述，即其参与题为_____的YouTube直播“ 进一步体现了其在……领域的认可和贡献……[这]一直播[流]拥有来自世界各地的数百名观众，使其知识在全球传播，影响了不同国家和公司的制造业 ”，并指出记录中仅包含该直播的一张截图，未包含任何衡量指标以证明该直播具有影响力，或支持其关于该直播表明其成就获得认可并对制造业作出重大贡献的主张。此外，审理主任确认推荐信高度评价申请人的职业成就，并举例说明申请人的贡献如何对公司产生影响；但认定这些信件未能证明申请人的贡献如何对制造业具有重要意义。

在上诉中，申请人主张，其书籍以英文提供并在Amazon上出版这一事实意义重大，代表了对制造业的重大贡献。他表示，在Amazon这一全球最大的在线市场上提供其书籍，极大地增强了其对由专业人士、研究人员和从业者组成的广泛国际受众的可及性，并影响了制造业。申请人提交了该书在Amazon网站上销售的截图。申请人随后主张，其参与诸如_____等直播会议展示了其在质量管理方面的专业知识，促进了行业讨论和知识传播。他表示，其在讲座、课程和书目创作方面的参与展示了其对专业发展和行业领导力的承诺。申请人补充说，其在! I期间关于“ 心理健康 ”和“ 健康价值观 ”的讲座体现了其对员工福祉和安全改进的奉献，展示了其对整体职场健康的理解，而其作为_____主要演讲人的参与凸显了其在关键利益相关者中倡导安全改革的影响力，突出了其在组织边界之外推广安全价值观的领导力。此外，申请人主张，其在整个职业生涯中执行国际项目的领导力，正如行业领袖撰写的支持和推荐信所强调的那样，无可否认是对行业的重大贡献。他声称，这些在其指导下开展的项目对大型跨国公司产生了持久影响，成为其历史和运营的组成部分。他表示，这些国际项目的成功实施不仅促进了相关公司的成长和成功，还引起了行业内的关注，成为

有效领导和项目执行的典范，使这些项目成为研究和学习的对象，为寻求效仿其成功的专业人士提供了灵感和参考。申请人总结说，其在讲座、课程和书目创作方面的多方面参与凸显了其领导力、专业知识以及对推进制造业行业实践的承诺。

在此，虽然我们确认申请人关于其书籍以英文提供并在Amazon上销售的主张，但正如审理主任所指出的，申请人未提供任何证据证明其书籍的销售数字、其他专业人士对其书籍的引用或其他支持其主张的证据。申请人也未回应审理主任关于其参与题为_____的YouTube直播的认定，未提供任何与衡量指标相关的信息以证明该直播具有影响力，或支持其关于该直播表明其成就获得认可并对制造业作出重大贡献的主张。此外，申请人在上诉中补充称其在l I期间参加了讲座，但未提供任何关于其直接参与或此类讲座内容的信息。最后，申请人主张其在整个职业生涯中执行国际项目的领导力是对行业的重大贡献。然而，他未提供支持该主张的证据。该法规的明文规定要求“ 成就获得认可并对行业或领域作出重大贡献的证据 ”。因此，仅标明个人成就但未表明对行业或领域作出重大贡献的材料不足以满足监管要求。参见Matter of Echeverria, 25 I&N Dec. 512, 518 (BIA 2011)（认定在一系列监管要求中使用连词“ 和 ”是“ 明确表明 ”个人“ 必须满足[所列]每一项要求 ”）。虽然个人推荐信提供了关于申请人为其雇主及与同事在特定项目上工作的详细信息，且评价极高，但证据并未表明其工作对雇主、客户及其特定项目之外产生了影响，且影响程度达到本标准明文规定所要求的表明成就获得认可并对制造业行业或领域作出重大贡献的水平。8

因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

基于上述理由，证据不能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。9

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合本法第203(b)(2)(A)条规定的分类资格，即作为高等学位专业人士或具有

8 以证书和其他与个人所主张的贡献和成就同时期的文件形式作出的正式认可，可能比专为申请准备、认可个人成就的信件具有更大权重。参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
9 由于申请人未能履行其举证责任以证明满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项初始标准，我们无需提供Kazarian, 596 F.3d at 1119-20中所提及的那类最终实质审查。

特殊能力。申请人未能证明其属于高等学位专业人士，也未能证明其满足监管标准并达到特殊能力分类所要求的专业水平。因此，申请人未能确立其符合基础EB-2移民分类的资格。由于该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关于其根据Dhanasar分析框架是否符合国家利益豁免资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其满足作为持有高等学位的专业人士类别成员或作为特殊能力个人的监管要求。

裁定：上诉被驳回。