FEB202025_01B5203 · 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：34693969 日期：2025年2月20日

对内布拉斯加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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“在国家利益下”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士，但未能根据Dhanasar三项要件中的任何一项确立国家利益豁免的资格。具体而言，审理主任认定，虽然申请人证明其拟议事业具有实质价值，但在第一项要件下不具有国家重要性。

基于本办公室对记录的重新审查，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业的实质价值或国家重要性。具体而言，我们认定申请人未就其事业的实质性质提交充分或一致的证据，以致无法确立其满足第一项要件。虽然我们可能不会逐一讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

在其初始申请中，申请人提交了一份商业计划，并声明其拟议事业是“作为工业-组织技术顾问，通过_____为美国工业和制造业领域的组织提供支持”。具体而言，其公司将提供咨询服务，涉及制造工艺创新、设备可靠性、工作场所健康与安全管理、可靠性改进与可持续性以及建筑资产管理。他还计划培训人员，随后将其服务外包给公司，并与企业客户合作帮助培训其劳动力。

申请人将其咨询服务描述为围绕四大支柱：（1）制造/工业设备和关键基础设施的可靠性与维护工程咨询；（2）工业机器人和自主系统的设计、部署、可靠性与功能安全咨询；（3）工业安全监管和法律框架方面的咨询服务；以及（4）制造/工业领导力和STEM人才技能外包服务的采购、培训、部署和管理。

审理主任签发了补件通知（RFE），认定信息不足以确定申请人的拟议事业是否具有实质价值或国家重要性。在回应补件通知时，申请人提出了两个新支柱来描述其事业，声明其公司将：（1）通过I_____AI驱动元宇宙（AI Driven Metaverse）开发和实施工业及先进制造优化技术；以及（2）通过I_____职业与技术培训教育（Career Technical Training Education）培养工业和先进制造业劳动力。[2]

[2] 虽然申请人主张其补件通知回应在已解释其申请时将提供的服务（即“为什么”）之后澄清了其事业的“如何”，但我们注意到对最初描述的拟议事业存在多处重大变更。

具体而言，申请人声明其I_____AI驱动元宇宙软件将把“ 人类智慧 ”与人工智能（AI）和机器学习（ML）等新兴技术相结合，以创建能够预测设备退化、推荐最优维护计划并优先处理关键资产的软件。其_____职业与技术培训教育软件将提供“ 为工业和先进制造业劳动力量身定制的综合性混合现实游戏化工业技能培训、测试和安置学院 ”。

在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人拟议事业的性质不明确。如下文所述，其在补件通知回应中提供的信息并未澄清或对其最初描述的事业提供更多具体性，而是完全扩大了其工作的重点和范围。

然而，在我们深入探讨这些变更的细节之前，我们首先指出，尽管申请人在回应审理主任的补件通知时补充了记录，随后在上诉中再次补充，但记录仍不清楚申请人的拟议事业是作为工业-组织技术顾问提供可靠性与维护工程咨询服务，还是开发软件应用程序。申请人的初始申请未提及也未包含有关这些软件应用程序开发的任何信息，其补件通知回应也未进一步解释其提供咨询服务的计划。因此，尚不清楚这项软件开发工作如何融入其最初描述的咨询和培训事业。他未充分解释其将从事哪些具体活动、这与软件开发有何关系，以及他将多少时间投入到每项活动——无论是咨询、开发软件还是培训。

除了申请人拟议事业具体性质缺乏明确性之外，申请人软件的范围也模糊不清。例如，申请人将其软件描述为“ 新颖且专有 ”的解决方案，将“ 人类智慧 ”与包括AI、ML和混合现实在内的“ 尖端技术 ”相融合。然而，他几乎未提供关于其软件具体包含什么、他将如何构建、其设计如何新颖或如何与行业现有产品不同的细节。虽然他描述了宽泛的技术概念和软件的总体目标，但他未充分阐明他将如何设计其软件并将这些技术编织在一起，以构建其“ 新颖 ”解决方案来实现其所述目标。

申请人的补件通知回应还反映其软件将包含一个“ 开源规范性可靠性解决方案组件，使工业可靠性工程社区的成员能够通过‘ STEM专业人员之间的全面实时支持和知识共享 ’在‘ 实时 ’中排除和修复设备故障 ”。但申请人未充分解释，例如，具体由谁组成这个“ 工业可靠性工程社区 ”、“ 实时支持和知识共享 ”机制究竟如何运作，以及将采取何种质量控制措施。他也未详细说明其知识共享组件将如何避免用户或贡献者披露其雇主的机密、专有信息。此外，如果其用户“ 实时 ”排除和修复设备故障的能力取决于来自社区的知识共享，而该社区由在任意时间间隔使用该软件的个人组成，则尚不清楚知识共享如何产生“ 实时

支持 ”，而据称该支持随后将被用于防止所声称的大规模运营中断。同样，如果软件依赖用户社区进行故障排除，则申请人在该过程中可能承担的咨询角色（如有）也不确定。

记录也未清晰界定申请人的目标客户群，因此也无法明确其未来工作将影响哪些人。申请人最初商业计划反映，其公司的主要目标是电子商务物流公司、工业自动化和物料搬运设备集成商以及制造公司。申请人还表示，他计划通过与社区学院和企业客户的培训和学徒项目，提供 “ 面向劳动力的专业技术培训服务 ”。他的重点将是 “ 打造一支高质量的STEM和制造业劳动力队伍，使其接受提供RME服务的培训 ”。

然而，在其RFE回复中，申请人将其事业范围扩大至通过其平台上的免费开源模式覆盖公众，该平台将 “ 设计为几乎任何人都可使用 ”。他还表示有意面向PK-12学生，提供 “ 游戏化培训以培养对STEM职业的兴趣 ”。虽然其初次申请中的培训重点似乎是面向企业客户员工和有兴趣从事工业技术岗位的大学生的 “ 量身定制的在职技术培训 ”，但其RFE回复似乎集中于 “ 专门为STEM技术学科的新进入者 ”以及女性、少数群体和弱势群体设计其软件。这似乎改变并显著扩大了其初次申请中所述的目标。

RFE回复中对培训活动的描述进一步增加了不明确性。例如，申请人现在称其培训服务将涵盖多种额外活动，从教育推广项目、工厂参观、工作坊、实习和招聘会，到与学校合作开发课程和为教师提供专业发展。申请人未清晰解释其目标客户群将是谁，包括其事业的目标是培训具有先前技术经验的人员、有兴趣从事STEM职业的大学在校生、小学儿童、教师还是其他人。

因此，申请人拟议事业的实质性质仍不明确。若没有关于申请人未来工作的更具体信息，包括其计划如何在美国实施该工作，我们无法评估其拟议事业是否具有重大价值或国家重要性。再次强调，在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来判断其是否满足Dhanasar第一项要求。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求利益的举证责任，而他在此未履行该责任。3 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375.

3 申请人提交了其与 的雇佣合同副本。然而，其协议条款似乎在Dhanasar第一项和第二项要求下引发额外关切。即使撇开与第一项要求下事业实质性质相关的问题，仍存在以下疑问：申请人开发其 “ 新颖且专有 ”的软件将如何受到其雇佣合同中知识产权条款的影响。此外，关于第二项要求，鉴于其合同中的竞业禁止条款，仍存在以下疑问：申请人在执行该事业方面的条件是否充分具备。这些是批准的重大障碍。然而，由于该申请在其他方面不可批准，我们将不再进一步处理这些问题。尽管如此，申请人在任何未来的NIW申请中都应准备好处理这些问题，包括我们在此提出的意见。

在上诉中，申请人概括主张审理主任忽视了证据的权重，且记录包含充分文件证明其事业的国家重要性。申请人还指称，除其他事项外，审理主任的决定包含各种不准确之处和错误结论，例如，关于申请人是否提交了其公司的商业相关文件、是否提交了其有能力个人投资100,000美元或以其他方式为其初创公司融资的证据，以及其预期员工人数是否存在不一致的陈述有误。

然而，如上所述，申请人的拟议事业不够具体或一致，不足以确立其事业的重大价值或国家重要性。由于申请人未清晰界定其拟议事业，我们无法认定其满足第一项要求或以其他方式确立国家利益豁免资格。虽然我们认可申请人的论点和解释，但它们并未解决如上所述关于其事业具体性质和范围的不一致、差异和笼统之处。4 因此，它们并未解决我们对本案的裁定。

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar第二项和第三项要求下的资格将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对无需裁定即可得出结论的问题作出认定。”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要求。因此，其未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

4 记录确实反映了公司注册证书和联邦雇主识别号，申请人报告称其以_____名义经营。然而，申请人未提供文件证据佐证其将100,000美元个人资金投资于其公司的主张，也未令人信服地解释其员工人数数字的差异。申请人有责任以独立、客观的证据解决记录中的任何不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。无支持的断言没有证据价值，不足以确立提交方已履行其举证责任。See Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。