JAN202026_06B5203 · 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：40798646 日期：2026年1月20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）

申请人是一家工智能（AI）制造商，寻求使受益人符合基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附工作要求国家利益豁免的资格。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明受益人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。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。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。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相当于硕士学位。同上。

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值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第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，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

SCOPS认定受益人符合基础EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否证明受益人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值，因其属于实质价值领域范围，即科学和技术。同上。然而，尽管申请人已证明受益人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人指出，受益人的拟议事业属于应用机器学习和AI领域。申请人主张，受益人在该公司将使用的技术能够实现常规任务的自动化、增强决策能力，并在制造业和物流业中创造效率。申请人称，受益人自2024年11月起受雇于该公司，职位为“ 高级MLOps工程 ”，在“ 扩展、自动化和优化驱动[其]焊接解决方案的机器学习工作流程中发挥关键作用 ”。申请人解释称，其利用AI“ 通过自动化复杂的焊接和装配任务来革新制造业 ”，这些系统在其中学习并适应制造环境的变化，在无需人工干预的情况下确保质量。申请人指出其“ 处于AI驱动工业自动化创新的前沿 ”，并且通过雇用像受益人这样的顶尖人才，其“ 增强了在机器人和AI领域的竞争优势，这些领域对于维持美国全球技术领导地位至关重要 ”。申请人称，受益人在该领域的工作将对关键行业、经济增长和全球竞争力产生变革性影响。申请人还指出了熟练焊接和制造业的严重劳动力短缺，并表示其AI驱动的机器人可以缓解这一问题。

SCOPS随后发出证据请求（RFE），指出尽管受益人的拟议事业似乎涉及关键和新兴技术，但申请人未能证明受益人的工作将在应用机器学习和AI领域内或对广大公众产生更广泛的影响。因此，SCOPS要求申请人提交额外证据，包括对受益人拟议事业的更详细描述以及为何其具有

国家重要性，以及其将如何在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

在回应中，申请人称其在自主焊接和制造方面的创新“ 旨在振兴美国工业能力、减少对外国制造业的依赖，并解决该领域的关键劳动力短缺 ”。申请人指出，受益人将确保其机器学习模型“ 稳健、可扩展，并可靠地部署到生产中 ”。申请人主张，她的工作将带来若干国家和国际影响，包括增强美国制造业独立性、解决熟练焊工和制造工短缺、推动工业AI创新、帮助美国保持相对于机器人领域国际领导者的竞争优势，以及确保交通和国防等关键任务基础设施得到自给自足制造业的适当支持。

受益人还提交了一封信函，强调其拟议事业将通过智能自动化振兴美国国内制造业。她指出其“ 突破性贡献 ”是“ 在生产焊接环境中实施实时对抗性模型验证 ”，代表“ 将研究原型转化为加固工业解决方案的根本性进步 ”。受益人主张，其在申请人处的工作将对各种行业产生广泛影响，包括卡车和拖车底盘、铁路设备、机械和重型设备、电线杆、公路结构、谷物塔、结构采矿框架、挖掘机附件、高空作业平台以及众多其他物品的制造。她进一步指出，其为申请人所做的工作与联邦最高优先事项一致，例如国家标准与技术研究院（NIST）强调弥合AI学术研究与现实世界中可行且可实施的解决方案之间的差距，以及美国商务部关注对国家和经济安全及美国技术领导地位至关重要的供应链韧性。受益人还指出，白宫科学和技术政策办公室（OSTP）已将AI和先进制造列为国家关键技术，并指出美国制造业的技能差距可通过工厂运营中的AI驱动工作流程加以缓解。

在认定申请人未证明受益人拟议事业的国家重要性时，SCOPS指出，尽管受益人将其工作描述为其领域的突破，但提交的证据未能充分支持这一主张。SCOPS还认定，证据未能证明受益人的拟议工作将如何超越申请人及其客户并产生更广泛的国家影响。SCOPS进一步确认了记录中提交的支持信和推荐信，但认定这些信件未能支持受益人拟议事业对其领域的影响。

在上诉中，申请人基本重申了记录在案的先前主张，并指向已提交的证据。申请人称，证据反映受益人的拟议事业有可能影响美国经济竞争力、劳动力发展、工业创新和国家安全等关键领域。申请人在上诉中强调，受益人为该公司所做的工作使美国成为智能制造领域的全球领导者，“ 该领域是国家创新经济的核心，并被国防部（DoD）和[国家标准与技术研究院（NIST）]认定为对长期工业安全至关重要。 ”

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从事工作的领域、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“寻找更广泛的影响”，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，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。”同上，第890页。

作为初步事项，在上诉中，申请人并未清楚阐明SCOPS（服务中心运营局）的否决中存在事实或法律错误，而只是重申了先前的主张和证据，并简要讨论了基于美国国家安全利益的潜在国家影响。提出上诉的理由是为受影响方提供一种手段，以补救其在先前程序中的决定中所认为的错误法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。仅提出笼统的陈述而未解释其认为不正确的否决的具体方面，受影响方未能具体指明上诉的依据。Matter of Valencia，19 I&N Dec. 354, 354-55（BIA 1986）；Matter of Garcia，28 I&N Dec. 693, 693 n.1（BIA 2023）（引用Matter of R-A-M-，25 I&N Dec. 657, 658 n.2（BIA 2012））。仅此缺陷即构成驳回上诉的理由；无论如何，我们将分析申请人关于受益人拟议事业的国家重要性的主张。

申请人提供了广泛的一系列潜在预期国家影响，涉及不同的大型行业和社会问题。然而，申请人提供的细节和文件不足以证实其拟议事业将对美国社会产生如此广泛的影响。例如，为支持申请，申请人及撰写推荐信的人表示，其拟议事业将对众多不同问题产生国家层面的影响，如美国制造业和经济增长、人工智能和机器学习领域的全球竞争力，以及对熟练焊接和制造业严重劳动力短缺的潜在预期影响。申请人主张，受益人的工作将在加强美国制造业独立性和确保交通、自给自足制造和国防等关键任务基础设施方面产生若干广泛的国家影响。更进一步，申请人主张，受益人为该公司所做的工作将对各种行业产生广泛的国家层面影响，包括卡车和拖车底盘、铁路设备、机械和重型设备等的制造，以及其他若干制造业。现在，在上诉中，申请人强调受益人的就业对维持其作为智能制造领域全球领导者的潜在预期国家影响，进而影响美国国家安全。

申请人须证明受益人的拟议事业将在某一特定领域具有国家甚至全球影响，或具有广泛增强社会福利或推进有价值技术或研究领域的重大潜力。一般见6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人关于跨越众多行业和社会问题的潜在预期国家影响的广泛主张，使得受益人为该公司拟议的工作是否会对其中任何一个产生重大影响存在重大疑问。举例而言，受益人强调

在其为回应补件通知（RFE）而提交的信函中，合格焊工的短缺正成为国家安全关切，预计到2029年全国将有超过300,000个焊接工作岗位可用。若无更多具体的证明性证据，无法确定受益人为一家公司拟议的工作将对这一巨大的全国预计就业缺口产生潜在的预期国家层面影响。仅仅对各类国家层面利益事项的潜在贡献并不能确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对领域的具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见例如1756, Inc. v. U.S. Att'y 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）。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在航空航天推进领域进行了研发，更具体地说，是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第891-92页。此外，他提交的证据反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供了大量支持性证据，说明他的持续研究将如何帮助美国在高超音速飞行方面保持对其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资金的文档。同上。

在此，申请人关于潜在预期国家重要性的主张不具体，且基于广泛的一系列潜在国家层面影响。也几乎没有迹象表明美国政府对受益人工作的推进有具体兴趣，或她与申请人的就业将显著促进国家在应用机器学习和人工智能领域国际竞争的能力。事实上，申请人表示受益人于2024年11月被雇用，仅在2025年1月提交申请之前几个月。尽管如此，申请人可疑地主张受益人已在推进适用于制造业的创新技术方面发挥“ 关键作用 ”，该技术将对美国社会从汽车零部件制造到美国国家安全的各个方面产生重大国家影响。申请人提交的证据很少，不足以证实受益人在公司内部和该领域均显著区别于其同事。
为说明这一点，受益人强调了一篇同行评审的出版物，表明从2024年起她将采用这一概念来开发机器人焊接的迁移学习框架。然而，尚不清楚这项工作在申请人处将如何对应用机器学习和人工智能领域产生全国性影响，并产生所主张的深远社会和经济影响，特别是因为她与其他人合著的文章在提交申请时仅被引用10次。此外，受益人的其他已发表作品均 dated 2024年，涉及对不同领域的潜在影响，例如使用人工智能和机器学习检测甲状腺癌。总之，鉴于受益人在该领域明显缺乏经验，且缺乏支持性证据证明其工作具有广泛增强其领域技术进步的显著潜力，受益人的拟议事业似乎不太可能对所列各种重大问题产生潜在的预期国家影响。申请人必须以

独立的、客观的证据指向真相所在，来解决记录中的模糊之处。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

SCOPS进一步认定，申请人未能充分证明其拟议事业将如何延伸至其雇主之外从而产生国家层面的影响。仅对某一特定雇主（即使该雇主具有全国性业务布局）产生的利益，与判断某人的事业是否具有国家重要性这一问题并不充分相关。值得注意的是，申请人在上诉中并未直接回应这一实质性问题。争议在于，申请人能否证明该人自身个人事业有望产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。例如，某个人为某特定公司使用或销售而开发某项特定技术，可能无法仅凭该技术将仅为其公司或其客户带来利益的证据来确立国家重要性。为确立与该领域或行业国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据，证明对该技术的采用或许可存在广泛兴趣、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对类似技术的开发。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人计划就业的实质性质与依据Dhanasar第一项要件考量其资格直接相关。

然而，申请人未能充分澄清受益人拟在该公司的就业将如何使其所主张的工业制造创新传播至其就业范围之外，从而使其潜在未来国家影响存有疑问。申请人称受益人将确保其机器学习模型“ 稳健、可扩展并可靠地部署到生产中 ”，且几乎没有迹象表明她将在该公司及其客户之外工作。例如，尚不清楚受益人所主张的创新是否将由她的雇主拥有和/或控制，以及她是否将获得传播该信息的许可。由于申请人将与一家私营公司合作，受益人的内部发现将如何被公开而非作为专有信息保留，这一点并不明显，尤其是因为申请人表示该公司是业内公认的领导者，以对机器人技术的创新贡献而闻名。记录未能确立受益人的拟议事业将如何产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。

申请人进一步主张，其拟议事业与NTSC、DoD、NIST、OSTP等多个政府实体所强调的国家政府倡议相一致，并指出这些倡议在促进美国“ 长期工业安全 ”方面的重要性。虽然USCIS认可与科学、技术、工程和数学（STEM）学位及领域相关的特定证据考量，“ 证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。我们认可机器学习和AI技术进步的整体价值，尤其是在制造业中，以及被认定为关键和新兴技术的价值，但其整体重要性并不能确立受益人特定拟议事业的国家重要性。参见同上。申请人未能充分确立受益人在STEM技术方面的工作将如何对其领域产生足以上升到国家重要性层面的广泛潜在影响。此外，申请人未能提供充分直接的关联

以证明受益人的就业与所主张的对大型国家产业各个方面及社会问题的国家层面影响之间的关联。

基于上述所有理由，证据未能确立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。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立她有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第三项要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。2

命令：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)。非法居留的外国人，或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表出庭通知而面临根据该法第240条启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。

2 我们注意到，SCOPS认定申请人已证明受益人处于有利地位，能够按照Dhanasar第二项要件推进其拟议事业。