JAN302025_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：36662329 日期：2025年1月30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）

申请人寻求受益人作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附加于该EB-2分类的职位offer要求。参见《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，认定受益人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需职位offer、进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。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明受益人为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类资格，则必须随后证明受益人值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，因其“ 符合国家利益 ”。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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容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自由裁量）。

• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明受益人拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。此外，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明总体而言豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国，此为Dhanasar第三项所要求。

提交申请时，受益人正为申请人工作，担任软件工程师。2 申请人表示受益人在该职位上的职责包括：

• 为车辆级功能创建软件，并执行集成和验证测试。
• 分析软件缺陷；查明根本原因，创建软件解决方案，测试并验证关闭。
• 对变更进行设计和分析。
• 与多个团队的成员合作以达成项目里程碑。
• 执行分配的其他相关职责。

关于受益人的拟议事业，申请人最初表示其涉及“ 推进交通领域的关键和新兴技术 ”。申请人提交了一封2024年3月来自[已隐去]推进热控制部门工程组经理的信函，其中指出：

[受益人]为[申请人]工作，担任软件工程师，专注于电池电动汽车的推进热管理，这是确保电动汽车安全性和效率的关键组件。

[受益人]的推进热管理ART团队致力于为电池电动汽车创建热管理软件。其主要功能是提供电池调节和电力电子调节，并仲裁车厢的供暖、通风和空调。电动汽车的开发

2 由于申请人正在申请豁免职位offer要求，受益人无需拥有来自特定雇主的职位offer。但是，本办公室将考虑有关其职位的信息，以说明其打算工作的身份，从而确定拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

对美国的可持续交通和制造业具有关键影响，因此热管理对美国至关重要。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示受益人计划“ 推进电池电动汽车（BEV）软件工程，特别是在热管理控制和软件领域。受益人在该领域的工作对美国国家利益的其他领域具有影响，包括但不限于电动汽车普及、可再生能源整合、气候变化缓解和环境可持续性。 ”申请人进一步主张，受益人的事业涉及“ 开发最先进的热控制软件，通过控制电池、电机逆变器、充电模块、自动驾驶超级计算机和其他关键电动汽车组件的温度曲线来优化冷却和加热策略，使这些组件高效运行，从而提升性能、续航里程并延长电池寿命。 ”

此外，受益人提供了一份个人陈述，指出：

我坚定致力于推进BEV软件工程，特别是在热管理控制和软件领域。

我的工作直接为美国的可持续发展目标做出贡献。通过提高电动汽车的效率，我们正在帮助减少交通的碳足迹。我们开发的软件在电动汽车的更广泛普及中发挥着重要作用，与国家应对气候变化和促进能源独立的努力相一致。未来是光明的，随着[申请人]继续推动电动汽车技术的边界，我很高兴能成为这个变革时代的一部分。我们对卓越和可持续性的承诺不仅塑造着交通的未来，也推动美国迈向更绿色、更有韧性的明天。

我的专长在于开发最先进的热控制软件，通过控制电池、电机逆变器、充电模块、自动驾驶超级计算机和其他关键电动汽车组件的温度曲线来优化冷却和加热策略，使这些组件高效运行，从而提升性能、续航里程并延长电池寿命。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项——实质价值和国家重要性——聚焦于个人拟议开展的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。审理主任认定受益人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

审理主任还认定申请人已证明受益人拟议事业的国家重要性。本办公室撤回审理主任关于此问题的认定。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预期影响。同上，第

889页。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。如下所述，申请人未能证明受益人拟议工作的潜在预期影响表明国家重要性。

在回应RFE时提交的一封2024年9月讨论受益人工作的信函中，[已隐去]先生列举了其益处如下：

• 优化电池性能：有效的热管理对于维持电池效率至关重要。通过控制电池电芯的温度，热管理软件确保纯电动汽车（BEV）在最佳温度范围内运行，从而最大化电池的性能和寿命。
• 提升安全性：纯电动汽车中的电池如果管理不当可能不稳定。热管理软件在防止过热和热失控方面发挥关键作用，而这对确保车辆及其乘员的安全至关重要。
• 提高能源效率：适当的热控制可以减少供暖、通风和空调（HVAC）系统的能耗，该系统是纯电动汽车上最大的辅助负载之一。这反过来可以延长车辆的续航里程并减少充电频率。
• 支持快速充电：随着快速充电需求的增长，热管理变得更加重要。软件必须能够处理快速充电循环期间产生的热量，而不损害电池健康。
• 实现高级功能：热管理还与纯电动汽车中高级功能的性能相关联，例如再生制动。软件确保制动期间回收的能量得到有效利用，而不引发热问题。系统还使得能够进行远程座舱调节，并使电池处于所需温度以准备快速充电。
• 促进自动驾驶：随着行业向自动驾驶车辆迈进，包括热管理在内的所有系统的可靠性变得更加关键。具备该领域专业知识的软件工程师是开发能够支持自动驾驶技术高计算负载的稳健系统的关键。

I先生进一步表示，受益人的工作“绝不限于申请人”，受其工作影响的领域包括减少温室气体排放、能源独立、经济增长、公共卫生、创新与领导力以及国家安全。然而，申请人未能证明受益人作为软件工程师的具体项目会在何种程度上影响这些领域，以致其拟从事的工作具有国家重要性。虽然受益人的拟从事工作可能影响申请人的热管理软件项目，但申请人未能证明其事业在该领域或行业中具有更广泛的影响。仅声称拟从事的事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。

记录中还包括一封2024年3月的信函，来自[已隐去]，电子系统控制团队负责人，[已隐去]3，其表示：

[受益人]在[已隐去]工作了数年，担任电子系统验证与确认工程师。在该职位上，他负责执行各种软件实施工作，例如使用dSPACE硬件、Control and Automation Desk、CANalyzer、CANape、[已隐去] Electronic Technician和MATLAB Simulink，对[已隐去]和_____机器应用上的动力总成、发动机、后处理、机具、显示、电驱动、远程信息处理和远程控制子系统进行硬件在环集成（L8）回归测试。

申请人指出，受益人拥有“超过九年的嵌入式软件开发与验证专业经验，专长于纯电动汽车的热管理控制与软件开发”。受益人在其领域为申请人和[已隐去]所具备的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人”。Id. at 890。此处的问题在于，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

关于受益人为申请人所做的工作，[已隐去]博士主张受益人的事业“有潜力影响和保护数十亿人”。他进一步争辩称，“目前全球迫切需要替代化石燃料并限制气候变化的损害。重要路径之一是逐步淘汰内燃机车辆并采用电动汽车，从而实现零排放。”然而，他并未具体说明申请人的具体软件项目如何在有意义的层面上为美国利益“保护数十亿人”、影响“化石燃料”的替代、“限制气候变化的损害”或“逐步淘汰内燃机车辆”。

申请人还提供了一封来自[已隐去]博士的“分析与咨询评估”信函，[已隐去]副教授，[已隐去]，以支持受益人的国家利益豁免。[已隐去]博士主张受益人的拟从事工作具有国家重要性，因为其汽车工程师这一通用职业及其所在行业有利于美国经济。然而，此处的问题不是个人将从事的职业或行业的国家重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。来自[已隐去]博士、[已隐去]博士和[已隐去]先生的信函未包含足够的信息和解释，记录中也没有包含充分的佐证证据，以表明受益人的具体拟从事工作在其领域或行业中具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

此外，申请人提交了关于软件开发人员重要性、自动驾驶车辆安全技术、用于更安全车辆的系统诊断、软件定义车辆、汽车行业、电动汽车（EV）、提升电动汽车制造能力以及建设全国电动汽车充电网络的文章。记录中还包括关于热失控、交通运输碳污染、全球变暖对汽车行业的影响、限制

3 [已隐去]博士表示他此前曾在[已隐去]与受益人共事。

美国车辆中的中国部件、美国关键基础设施部门、关键和新兴技术、《两党基础设施法》以及拜登-哈里斯政府吸引STEM人才行动的信息。4 申请人声称这些文章支持受益人拟从事事业的国家重要性。国家重要性的认定并不关注个人所在领域或行业的一般重要性，而是“ 关注外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，没有任何文章提及受益人或其被分配的项目，也未以其他方式论及其具体拟从事事业的潜在预期影响。

申请人援引了美国公民及移民服务局（USCIS）关于拥有高级科学、技术、工程和数学（STEM）学位者寻求国家利益豁免的政策指南。5 虽然政策手册解释了Dhanasar框架如何适用于STEM毕业生和企业家，但申请人仍必须满足Dhanasar中规定的三项要件，以确立USCIS豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。我们同意申请人的拟从事事业涉及STEM技术，并且相对于美国科学和技术利益具有实质价值，但他还必须证明该事业具有足够广泛的潜在影响以表明国家重要性。

申请人主张，受益人的拟从事事业因《两党基础设施法》而具有国家重要性。申请人争辩称，其公司的“ 举措对美国联邦政府的交通、制造、安全和环境目标至关重要且与之保持一致 ”，但未能证明其整体运营所产生的利益将归因于受益人作为软件工程师的特定角色，以致其具体拟从事工作具有国家重要性。

申请人进一步声称，受益人的工作“ 直接支持加速电动汽车生产和电动汽车的采用 ”、“ 促进美国车辆电气化，并支持气候变化缓解和环境可持续性 ”，但证据并未表明其拟从事工作在其领域或行业中具有超出其为申请人所做软件项目的更广泛影响。此处的问题不是公司电动汽车技术和可持续性创新的更广泛影响，而是受益人作为软件工程师的具体工作的潜在预期影响。6

此外，申请人提交了关于其业务运营、可再生能源战略、电动汽车制造能力、零排放车辆计划以及[已隐去]系统“ 专利热泵 ”的信息。申请人表示其

仅对特定雇主（即使是像申请人这样具有全国足迹的雇主）的利益，与个人是否

4 关于Dhanasar的第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明某项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, F.5(0)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
5 受益人于2015年从_____获得电气工程理学硕士学位。然而，受益人的教育背景是依据Dhanasar第二项要件予以考虑的因素。Id. at 890
6 例如，证据并未表明受益人是申请人专利技术的发明人，或他发表或展示技术研究。

事业具有国家重要性。问题在于受益人自身的个人事业是否会在其雇主及其热管理软件项目之外，对行业或领域产生更广泛的影响。

为评估受益人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。虽然申请人的陈述反映了受益人改善其雇主BEV热管理软件的意图，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示受益人的具体拟议事业会在其雇主及其运营之外充分延伸，从而以与国家重要性相称的水平对软件工程领域、美国BEV产业、社会福利、公共安全或我国经济产生更广泛的影响。申请人也未证明受益人的具体工作会在汽车制造业或可再生能源产业中产生更广泛的影响、减少温室气体排放、影响美国能源独立或推进我国的国家安全。

此外，申请人未证明受益人拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济效应。虽然申请人主张，受益人事业的国家重要性从其车辆制造运营的规模中显而易见，但申请人未证明其车辆生产的经济影响会归因于申请人的具体项目，从而达到其拟议工作具有国家重要性的程度。在此，申请人未证明其所主张的更广泛经济影响是受益人改善其雇主BEV热管理软件的具体拟议事业所产生的影响。在缺乏关于可归因于受益人具体拟议工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，申请人未证明其项目对美国区域或国家经济带来的利益会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。Id. at 890。

申请人未证明受益人的拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、具有其他实质性积极经济效应、在领域或行业内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. 权衡之下豁免是否有利于美国

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致

值得放弃劳工证程序。Id. 在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 891。

在驳回申请时，审理主任的决定指出：

[受益人似乎并不具备难以在劳工证中明确表述的技能或职责。证据未表明受益人的贡献具有足够紧迫性，以致值得放弃劳工证程序。申请人未证明受益人的工作将如何直接导致创造就业，或美国将如何在全国范围内从这些贡献中受益。此外，虽然受益人似乎有资格在其领域工作，但其事业似乎将最直接地为其直接雇主作出贡献……

在上诉中，申请人称：“ 这些技能是否如此专业，以致如果由一名最低限度合格的工人担任此角色，将会损害美国？ ”申请人主张，放弃劳工证程序符合我国的“ 国家利益，因为一名最低限度合格的工人无法实现或执行受益人已能够实现的BEV先进热管理控制和软件。 ”申请人进一步主张，受益人的职位“ 不能由仅具备最低限度资格的人来完成。此外，培养一名最低限度合格的美国工人担任此职位所需的时间、培训和资源将不切实际，因为[受益人]已经具备这些技能和累积经验。 ”

在Dhanasar案中，我们指出第三项要件“ 不要求证明对国家利益的损害，也不要求与[受益人]领域的美国工人进行比较。 ”Id. at 891。对于第三项要件，我们评估拟议事业与有能力推进该事业的个人综合起来，是否为该国带来利益，从而使豁免劳工证要求的利益超过该要求通常带来的利益。在此，申请人未证明公司提供工作邀请或获得劳工证将不切实际，或受益人的BEV软件工程成就超越了劳工证带来的利益。

申请人还指出“ 受益人拟议事业的紧迫性 ”，主张其“ 在电池热管理和控制方面的工作对于美国电动汽车和电池安全的进步至关重要。 ”虽然记录包含有关电池安全、减少碳排放和摆脱化石燃料作为应对气候变化方式的益处的文件，但该信息不足以表明豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求能更好地服务于国家利益。劳工证程序旨在确保外国工人的入境不会对美国工人的就业机会、工资和工作条件产生不利影响。我们认可受益人在STEM领域（计算机科学）的硕士学位；其在嵌入式软件开发、软件控制、电池热控制管理以及控制与仪器方面九年的经验；以及其对[已隐去]和申请人软件工程项目的贡献，但综合证据不足以表明国家利益豁免超过劳工证程序所固有的利益。

申请人未证明受益人提供的贡献具有如此价值，以致权衡之下，即使假设其他合格美国工人可用，豁免工作邀请和劳工证要求也将有利于美国。

III. 结论

由于受益人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第三项要件，我们认定申请人未证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。