MAY142025_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

案卷编号：37911042 日期：2025年5月14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）

申请人是一家制造业和农业机械行业公司的首席执行官，寻求以科学、艺术或商业领域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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

SCOPS驳回了申请，认定申请人未能证明其符合基础签证分类的资格，也未能证明其符合“ 国家利益 ”而应获得对工作要求自由裁量豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作要求的豁免符合国家利益。

为根据本法第203(b)(2)(A)条确定资格，“ 特殊能力 ”被定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。法规进一步规定了六项标准，个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

个人须至少满足其中三项，以确立特殊能力：

(A) 官方学术记录，显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。1

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示申请人被认可为拥有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。3 参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即首先清点文件，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相不能仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”，也与以下原则一致：我们审查“ 每一项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。 ” Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的资格，其随后必须确立对工作要求获得“ 国家利益 ”自由裁量豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家

1 如果此类证据不适用于个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可以作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

Id. at 889。

II. 分析

申请人拟担任制造业和农业机械行业公司的首席执行官。在其申请中，他对其工作描述如下：

“ 申请人将提供从土耳其采购的全面精选拖拉机零部件，精心制作以满足美国农业行业的严格标准。 ”

关于基础EB-2分类，申请人提交了证据以支持其论点，即他满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下特殊能力六项证据标准中的三项。申请人主张，他在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所述职业中拥有至少二十五年全职经验，在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下拥有专业协会会员资格，并在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)下获得同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可。申请人未提供任何证据证明其满足其余任何标准。审查记录后，SCOPS认定申请人未满足六项标准中的任何一项。SCOPS进一步认定申请人不符合“ 国家利益 ”而对工作要求获得自由裁量豁免的资格。如下文所述，我们同意SCOPS的意见。

在上诉中，申请人重申其通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)、(E)和(F)的标准而属于特殊能力个人，并主张其以优势证据证明符合国家利益豁免的资格。他进一步指称SCOPS未适用优势证据标准而犯错，并忽视或曲解了多项证明其资格的证据。审查记录中的证据后，申请人未能证明其满足六项初步证据标准中的至少三项，且在其他方面不符合所请求福利的资格。5

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足此标准，申请人声称其在该行业拥有超过二十五年经验。他提交了两封由注册会计师（CPA）于2024年5月出具的证明信。在其中一封

4 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法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
5 虽然我们未逐一讨论记录中的每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

证明信中，CPA称申请人自2007年起为~----------~的合伙人，并持有该公司25%的股份。在另一封信中，他称申请人自2010年8月起为1 I的合伙人，并持有该公司75%的股份。我们认可申请人提交了来自I I的文件，确认其在这些公司中持有该比例的股份，申请人被选为经理，且其为董事/授权人。在驳回申请时，SCOPS解释称，CPA未在信中注明其职务，而这是法规所要求的。此外，这些信件未描述申请人在这些实体的工作职责，也未说明申请人是否全职工作。因此，SCOPS认定需要更多文件才能满足此标准。

在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了“ 经验证明信和官方记录，这些材料显示他在该行业拥有超过十年的全职经验 ”。然而，申请人引用这些信件的陈述不足以证明该标准。在此，我们注意到申请人未解释其提交的证据如何与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的证据相当，也未解释为何无法获得法规标准中提及的任何证据。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定，与合格经验有关的证据应以现任或前任雇主的信件形式提交，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对申请人所履行职责的具体描述。在此，该注册会计师似乎既不是申请人的现任雇主也不是其前任雇主，且他并未提出该主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，我们认定申请人未满足该要求。

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

为满足该标准，申请人提交了一封来自~----------~的信件。._a_c-ti_v_e_m_e_m_b_e_r_o_f-th_e_i_.rI称申请人自2021年起成为正式会员，在会员期间，申请人“ 作为其公司的赞助商为该协会的活动做出了贡献 ”。一封来自.....---,----,-----,----,----~-的信件称申请人于2012年成为正式会员，并且“ 它一直作为我们的会员在金属铸造行业继续其生产活动。本文件系应相关公司的请求出具。 ”该信件似乎指的是申请人公司的会员资格，而非申请人个人的会员资格。

SCOPS认定该证据不充分，因为申请人未提供文件以确立这些协会的会员资格要求。因此，SCOPS既无法确定这些协会是否具有专业性质，也无法确定这些协会接纳申请人为会员所依据的标准。SCOPS还指出，没有充分证据表明这些协会拥有由持有美国学士学位或同等外国学位的人员组成的会员群体，或这些协会在其他方面构成专业协会。我们同意SCOPS的意见，即记录中不包含表明它们是法规所设想的专业协会的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为进入该职业最低要求为美国学士学位或同等外国学位的任何职业。记录未显示任一实体要求其会员群体由以下人员组成

已获得美国学士学位或同等外国学位的人员，或该组织在其他方面构成专业协会。仅凭此，申请人未能确立[已隐去]和[已隐去]是专业协会，以至于成为其会员足以满足该标准。在上诉中，申请人未提供表明这些协会具有专业性质的文件。然而，申请人声称这些协会满足该标准，因为它们以接纳在该行业拥有丰富资质和地位的人员而著称。申请人必须以独立、相关的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有更多关于这些协会专业性质的证据的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其专业协会会员资格。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为满足该标准的通常含义，申请人须证明其因成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。为支持该标准，申请人提交了一封来自E-O-的信函，E-O-是1~--~-的董事会主席。E-O-称，2023年，他向申请人颁发了一块纪念牌匾，以表彰其对协会的宝贵贡献。他进一步称，“ [这]一举动是对其坚定不移地坚持优质标准的认可，从而提升了我组织的整体可靠性。 ”社交媒体上的一篇帖子认可了来自I I的纪念牌匾。申请人还提交了数封推荐信，信中称其为农业和建筑机械行业的关键人物，对制造业和提高生产力作出了卓越贡献。6 一位与申请人有业务往来的写信人解释说，申请人参与了各种拖拉机零部件的制造，如后盖、PTO盖、变速箱盖、车轴和传动装置。因此，申请人的公司于2023年凭借其机械获得了anl II I奖项。该写信人表示，申请人的公司是一位宝贵的合作伙伴。而另一位写信人则确认其公司与申请人在土耳其的公司有着长期往来和€500.000的贸易额。申请人还提交了一篇2022年由I IMagazine发表的文章，其中对其进行了专题报道，标题为I I SCOPS注意到，申请人的个人和专业成就反映了其教育背景、技能、经验和才华。然而，SCOPS正确地得出结论认为，记录并未反映其因成就或对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。相反，记录反映的是申请人对雇主、公司及其有往来的个人所作的贡献。在上诉中，申请人主张SCOPS“ 忽视了专业实体认可其成就的已记录在案的奖项和牌匾 ”。我们不同意，因为SCOPS认可了申请人的奖项和牌匾。然而，这些奖项和牌匾并非因成就或对行业或领域的重大贡献而由同行授予，

6 虽然我们未逐一讨论记录中的每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

政府实体或专业或商业协会。相反，它们代表了申请人对雇主所做的贡献。我们注意到申请人提交了数封推荐信。然而，推荐信证明了申请人的能力、宝贵的技能组合、专业知识和工作贡献。它们未提供关于申请人在该领域的经验如何等同于同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的信息。此外，推荐信未附有任何佐证证据，以证明申请人工作的影响，或申请人的工作在其他方面如何在该领域获得认可，或该工作已在其为客户所做工作之外获得认可。USCIS可自行决定将此类信件用作专家证人提交的咨询意见。然而，USCIS最终负责对个人的资格作出最终裁定。参见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。在没有文件表明申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可的情况下，USCIS无法认定申请人满足该标准。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)规定，如果上述标准不 readily 适用于该职业，申请人可提交可比证据以确立资格。申请人提交了一份简历、2024年5月为佛罗里达州的I I制定的商业计划以及其他文件，以支持其拟议的事业。然而，申请人未令人信服地解释为何这些标准不 readily 适用于其职业。因此，该证据将不会在“ 可比 ”证据的范畴内予以考虑。因此，申请人未能证明其至少满足确立其为特殊能力人士所需的6项标准中的3项，因此不符合EB-2签证类别的资格。
由于申请人未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)至(F)中三项证据标准，我们无需进行最终实质审查以确定证据整体是否显示其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，我们认定证据不支持申请人已确立作为特殊能力人士分类所需的认可的认定。

III. 结论

申请人未能证明其具备作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的EB-2分类资格，因此不符合国家利益豁免的条件。尽管申请人在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们保留对这些问题发表意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）。

7 在回应补充证据请求时，申请人提交了包括一份为伊利诺伊州某公司申请ETN的申请副本在内的材料。然而，申请人未就这一点进行有意义的讨论，因为该EIN申请晚于申请提交日期。此外，申请人最初表示其拟议事业的重点是位于佛罗里达州的[已隐去]。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。