OCT072025_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：3919507 日期：2025年10月7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）

申请人是一名网络软件工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级专业人士或个人。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，则其必须随后证明其理应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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分析框架。Dhanasar案指出，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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。同上，第890页。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，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。同上。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第891页。

二、分析

SCOPS认定，申请人基于其来自[已隐去]的通信与网络博士学位，符合作为持有高级学位的个人获得EB-2签证分类的资格，本办公室同意。

SCOPS进一步认定，申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及总体而言豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。尽管本办公室可能不会逐一论述每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人拟在美国担任网络软件工程师。具体而言，申请人表示其打算“开发新颖的网络路由、容量规划、拥塞

控制及调度算法，以提高跨数十万GPU的大语言模型（LLM）训练在云服务企业下一代数据中心网络基础设施中的效率和性能。 ”

申请人于2000年获得航空航天学硕士学位，于2004年获得来自[已隐去]的通信与网络博士学位。申请人于2024年5月至10月在[已隐去]担任网络开发工程师，其目前在[已隐去]担任网络软件工程师的工作始于2024年11月。

在上诉中，申请人主张SCOPS未能考虑所提交的全部证据以及错误适用Dhanasar的全部三项要件，构成滥用自由裁量权。申请人辩称SCOPS错误认定了其拟议事业，将其具体的拟议事业与其拟议就业相混淆。然而，记录显示SCOPS已正确认定申请人的拟议事业，因为申请人的拟议事业已在SCOPS决定第4页中得到确认并被直接引用。

关于Dhanasar第一项要件，申请人声称SCOPS未能考虑所提交的全部证据，因为该决定未论述其更新的个人陈述或来自[已隐去]的推荐信，而这些材料是应证据请求而提交的。

在其更新的个人陈述中，申请人指出，关于推进美国在人工智能基础设施领域领导地位的第14141号行政命令表明了建设人工智能基础设施并以高效方式利用这些资源的紧迫性和重要性，而其提高人工智能基础设施性能和效率的工作推进了这些要求。申请人还指出，其拟议事业 “ 与国家标准化与技术研究院报告中概述的国家优先事项相一致，这些报告强调，有效、可靠、有韧性且安全的人工智能基础设施对于在这一新兴技术下增强美国基础设施系统的韧性和安全性至关重要。 ”记录中包含一份关于国家人工智能倡议的PowerPoint演示文稿，由2020年《国家人工智能法案》、第14141号行政命令、国家标准化与技术研究院（NIST）发布的人工智能风险管理框架以及NIST发布的NIST网络安全框架2.0提供。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于该个人拟从事的具体事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，本办公室指出，本办公室寻求拟议事业的更广泛影响，且一项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。参见同上。

总统行政命令及联邦机构发布的实施指南、计划或框架可能支持建设人工智能基础设施对美国经济和国家安全的重要性。然而，关于人工智能基础设施的联邦政策目标并未直接涉及申请人的具体拟议事业，未提及申请人的研究工作，也未表明政府对

申请人拟议的活动。记录未充分解释其拟议的为雇主或客户开发新型网络路由、容量规划、拥塞控制和调度算法的活动如何提供超出其雇主或客户及其信息技术系统用户范围的利益，从而更广泛地影响技术领域、网络系统领域、人工智能基础设施领域、美国经济或美国国家安全。参见同上，第889页。

虽然申请人的陈述反映其意图开发新型网络路由、容量规划、拥塞控制和调度算法，以提高云服务企业数据中心网络基础设施中大型语言模型的效率和性能，但其未提供充分信息或证据证明其拟议活动的预期影响达到国家重要性的水平。参见同上。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未充分证明申请人的拟议活动能够充分超出其雇主或客户及其信息技术系统用户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响技术领域、网络系统领域或美国人工智能基础设施。参见同上，第889页。

申请人还依赖行业文章和报告来主张其活动领域具有国家重要性，而非关注其具体工作。申请人提交了行业文章和报告，显示人工智能基础设施的重要性以及国家科学技术委员会更新的关键和新兴技术清单，主张申请人的工作与政府的重要优先事项一致。虽然我们认识到科学、技术、工程或数学（STEM）领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，但仅仅在重要领域工作不足以确立拟议活动的国家重要性。

这些文章和报告均未具体提及申请人的姓名或其研究工作，也未讨论政府促进使用申请人研究工作以使其在特定领域具有"国家甚至全球影响"的利益。参见同上。记录缺乏充分证据表明申请人的拟议活动将帮助美国保持在战略竞争对手或当前和潜在对手之前的领先地位，即相关活动可能有助于美国在盟友和伙伴中实现或保持技术领导地位或同等地位。参见一般性6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

记录包括一封来自[已隐去]申请人直接经理的支持信，该经理在[已隐去]的机器学习性能团队工作，[已隐去]提供了申请人在[已隐去]的研究职责，解释申请人负责"为商用AI芯片的计算、存储、网络和能效开发新型建模和优化技术"。[已隐去]赞扬申请人的技术专长以及在人工智能基础设施领域推动创新的潜力。[已隐去]还解释了申请人对加强[已隐去]的贡献，称申请人的职责"对[已隐去]竞争力、AI基础设施领域的全球企业联盟以及推动该领域更广泛的公共创新至关重要。"

[已隐去]其在增强AI基础设施吞吐量和可靠性方面的研究支撑了我们最先进的AI产品，这些产品具有国家和全球影响。"

作为自由裁量事项，我们可以使用大学、专业组织或其他来源提交作为证据的咨询意见陈述作为专家证言。Matter of Caron International, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，我们最终负责对个人寻求福利的资格作出最终裁定，提交专家意见书并非资格的推定证据。参见同上。在此，虽然我们认可申请人在网络系统领域的技术专长、在数据中心网络方面的研究能力、对其团队和雇主的贡献以及在人工智能基础设施方面产生创新的潜力，但该信函未包含关于申请人拟议活动及其影响达到国家重要性水平的充分信息。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

此外，虽然我们承认申请人作为网络软件工程师的研究职责对于开发[已隐去]人工智能基础设施和进一步推进[已隐去]人工智能产品很重要，但申请人未证明公司运营产生的技术进步可直接归因于申请人作为网络软件工程师的特定角色。此处的问题不是公司创新在人工智能基础设施领域的更广泛影响或政府和行业对其产品的使用，而是申请人作为网络软件工程师的具体拟议工作的潜在预期影响。参见同上。因此，我们认为专家意见书的证明价值很小，因为它将领域整体的重要性或公司在人工智能基础设施中的主导地位与申请人具体活动的国家重要性混为一谈。

关于申请人主张其拟议活动将提供的经济价值，申请人称其拟议活动将通过以成本效益的方式支持对人工智能应用的需求来促进提振美国经济。申请人进一步称，其"开发新型网络路由、容量规划、拥塞控制和调度算法以提高下一代云服务企业数据中心网络基础设施中数十万个GPU上大型语言模型（LLM）训练的效率和性能的活动，包括在AI基础设施中实现更快处理速度、降低延迟和提高可靠性的技术，通过增强这些经济进步所建立的基础本身，正在促进这一经济增长。"

在Dhanasar案中，我们指出，具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的活动，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。

虽然我们承认申请人声称其拟议活动将通过其技术创新以成本效益的方式支持对人工智能应用的需求来促进提振美国经济，这些创新将在人工智能基础设施中提供更快的处理速度、降低的延迟和提高的可靠性，但记录缺乏充分证据来证实申请人的主张、量化所声称的对美国的经济利益，或证明申请人拟议

活动的"重大积极经济影响"。参见同上。例如，申请人未提供充分证据表明其雇主或客户将在经济萧条地区雇用大量工人，或其活动将通过就业水平或商业活动为特定美国地区或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明公司因其中研究工作或技术创新而增加的任何收入将对地区或全国经济活动产生重大影响。在没有关于其未来工作所产生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，记录未充分支持申请人拟议活动对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的"重大积极经济影响"水平。参见同上。

我们认识到，并不要求提供活动具有产生重大经济影响潜力的证据，因为活动的价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下确立。同上，第889页。例如，与研究、纯科学和增进人类知识相关的活动可能有资格，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。同上。在此，由于记录缺乏拟议活动更广泛影响的充分书面证据，我们同意SCOPS的意见，即申请人的拟议活动不符合Dhanasar框架第一项要素中的"国家重要性"要素。

由于记录未能充分显示其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义，如日后有需要，我们将保留这些问题留待将来考虑。2

III. 结论

尽管申请人已表明其是持有高级学位的专业人士，且其拟议事业具有实质价值，但其未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们认定申请人无资格或以裁量方式不应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或本属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》而依据该法第240条被启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本属无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。