APR132026_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：42236035 日期：2026年4月13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）

申请人是一名研究工程师，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。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。此事现由我们审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。

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）。我们对本事项中的问题进行重新审查。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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须确立有资格获得“符合国家利益”的职位offer要求的裁量性豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需职位offer（因而对劳工证）的裁量性豁免。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，USCIS可作为裁量事项[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；

[1] 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85，88（第五巡回法院2023年）（与第三、第九、第十一和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裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

对于基础EB-2移民分类，SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在适用Dhanasar框架时，SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但仍认定其不符合所请求的国家利益豁免资格，因为他未能证明其拟议事业具有国家重要性、他处于有利地位以推进拟议事业，或总体而言豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，我们同意SCOPS的认定，即申请人未能根据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。[3]

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定包含错误的法律和事实结论，且未反映对所提交证据的考量。申请人援引Buletini v. INS，860 F. Supp. 1222（密歇根州东区联邦地区法院1994年），声称SCOPS滥用裁量权，错误描述证据且未遵循USCIS政策指南和Dhanasar框架。特别是，申请人主张SCOPS忽视了他认为与国家重要性相关的证据。此外，他声称SCOPS的决定缺乏对其事业国家重要性所提交的全部论点和证据的合理考量与分析。

为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页；另见Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（专员1989年）。Buletini案法院并未表示USCIS若未对每项证据提供个别分析即构成滥用裁量权。当USCIS对申请提供了合理考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Amin v. Mayorkas，24 F.4th 383，394（第五巡回法院2022年）；Martinez v. INS，970 F.2d 973，976（第一巡回法院1992年）；维持原判Morales v. INS，208 F.3d 323，328（第一巡回法院2000年）；另见Pakasi v. Holder，577 F.3d 44，48（第一巡回法院2009年）；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen.，577 F.3d 1341，1351（第十一巡回法院2009年）；United States v. Teixeira，62 F.4th 10，25（第一巡回法院2023年）（认定事实审理者“在作出裁定时无需对证据的每一个细节都阐明其结论”）。基于案卷记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。该决定概述了申请人的拟议研究，确认并

[2] 为符合基础EB-2高级学位专业人士分类的资格，申请人提交了一份学业成绩单，表明他于2019年从[已隐去]获得了机械工程理学硕士学位。基于该证据，申请人已证明其为高级学位专业人士。
[3] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考量了每一份文件。

分析了所提交的文件，并权衡了证据，但认定该证据缺乏证明力。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。如所述，拟议事业及案卷中的证据不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛的影响或产生达到国家重要性程度的意涵，详见下文。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟议开展的具体事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。事业的 merit 可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟议开展的具体事业 ”。同上。我们寻找拟议事业的更广泛意涵。正如Dhanasar所解释的，“ 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意涵。 ”同上，第890页。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

就其拟议事业，申请人最初提交了一份声明，表明其意图“ 开发机器学习方法，以加速和自动化超材料和复合材料微观结构的设计过程，从而生产具有超强力学性能的材料，例如用于能量吸收和热管理的超材料以及用于人工骨的仿生超材料。 ”在其初始声明中，他解释了在继续从[已隐去]攻读博士学位的同时开展其事业的计划，未来计划在[已隐去]或类似雇主担任研究工程师。

SCOPS要求提供与Dhanasar三项要件相关的进一步证据。在回复中，申请人提交了关于其拟议事业的额外证据，包括一份新声明、意见书、申请人的研究文章、引用申请人工作的研究文章，以及有关政府倡议和政策的文章、报告和文件。SCOPS认定申请人新声明中描述的拟议事业与其初始声明中所述的拟议事业发生了实质性变化。然而，我们不同意SCOPS对证据的解释。申请人新声明并非改变了其拟议事业，而是提供了额外信息以澄清其拟议事业。

在其新声明中，申请人表示，

我提议推进机器学习在先进材料设计和优化中的应用，重点关注三个高影响力领域：能量吸收和生物医学超材料、电池制造以及核反应堆安全。我的研究整合数据驱动建模、逆向设计和微观结构分析，以应对能源、国防和医疗保健领域的紧迫挑战。

他的新陈述包括三个研究项目的摘要，并解释了这些项目如何与国家政策相一致。
此外，申请人表示他目前在一家航空航天公司担任研究工程师，并指出他大约70%至80%的时间用于“ 领导和执行人工智能驱动的超材料研究与开发（R&D）计划 ”，“ 以应对关键挑战，例如减轻飞机重量、增强抗冲击性、改善热管理和优化推进系统。 ”他解释说，他在该公司的工作集中于两个领域：飞机结构和推进发动机。对于飞机结构工作，他解释说他使用机器学习来“ 为机身、机翼和内部结构部件开发高强度、能量吸收型超材料。 ”对于推进发动机，他解释说，他研究喷气发动机的热管理和振动阻尼，其中包括“ 将先进超材料集成到声衬、隔热罩或排气系统等部件中 ”，以“ 提高发动机效率、延长部件寿命并减少噪音污染。 ”申请人在其陈述中强调，他打算通过在同行评审期刊上发表文章和在行业会议上演讲，向航空航天界传播他的研究工作 and 发现。此外，他计划指导初级研究人员和实习生。

我们同意SCOPS的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。然而，申请人未能证明其在补充证据回复中描述的拟议事业具有国家重要性。在根据Dhanasar框架分析申请人拟议事业的国家重要性时，我们关注拟议事业的预期影响，而不是将分析局限于申请人在提交申请时的就业情况。参见同上，第889页。一项事业比一般职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型的细节，并描述具体项目和目标。参见一般性6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。由于研究有可能影响该领域，关于申请人研究的细节对于确定拟议事业的潜在预期影响很重要。参见同上。

虽然申请人概述了他拟议的三个研究项目，分别侧重于能量吸收和生物医学超材料、电池制造和核反应堆安全，但他的项目描述只是简要摘要，缺乏具体细节或证据来支持其关于这些项目对其领域和国家优先事项具有广泛影响的主张。申请人笼统地描述了三个似乎彼此不同的项目，大致传达了推进超材料和微结构以开发具有超机械性能的材料用于广泛用途和行业的想法。虽然他笼统地描述了他将进行的研究类型，但他没有解释，例如，他将如何执行这三个项目的研究，鉴于他在某公司的工作，这一点尤其关键。

如上所述，除了三个研究项目外，申请人还描述了他在某公司的工作，他表示其工作侧重于机器学习超材料研究与开发，以改善飞机抗冲击性、热管理和推进系统。考虑到申请人的陈述，申请人没有表明他为雇主所做的研究是否是为了推进其拟议事业。如果是，申请人没有充分将其拟议事业的目标和目的与他的雇主或寻求其作为研究工程师服务的其他实体所期望的目标和目的区分开来。

此外，他没有解释或提供证据表明他的雇主——一家私营公司——会允许在其雇佣范围之外使用其专有技术，或允许公开传播此类研究的任何进展。尽管申请人笼统地解释他打算发表和展示其研究成果，但申请人没有提供充分的证据来佐证他的研究工作将延伸到其雇主及其客户之外。

虽然这三个研究项目和他为雇主所做的研究工作可能产生积极的累积效应，但记录中的证据未能令人信服地证明他的活动和研究可能在其领域产生潜在的国家影响，或产生上升到国家重要性水平的更广泛影响。除了申请人的陈述之外，他没有提供足够的细节说明其打算进行的研究工作或Dhanasar所要求的文件，以支持其关于他所进行的任何未来研究都有可能产生更广泛影响的主张。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据来支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第376页。申请人在这里没有这样做。相反，他的支持证据主要涉及他之前的研究。虽然继续他在先进材料方面的研究工作，侧重于能量吸收和生物医学超材料、电池制造和核反应堆安全，以及在一家航空航天公司担任研究工程师，证明了拟议事业的实质价值，但这并不支持或证明其预期的全国性、甚至全球性潜在影响，或通过更广泛影响产生的潜在影响。

相比之下，Dhanasar案中的申请人证明了他在空气和空间推进领域进行了研究与开发，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，他提交了证据，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，并提交了大量支持证据，证明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资金的文档。同上。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地拒绝了证明其拟议事业与联邦政府倡议以及USCIS政策指南相一致的证据，该政策指南承认推进工程材料对国家安全的重要性以及在科学、技术、工程和数学（STEM）领域的进步，美国国家科学技术委员会认定这些领域为关键和新兴领域。他坚持认为，他的事业涉及推进STEM技术的研究，政府机构特别强调这些技术具有特殊重要性，例如美国能源部投资于可再生电池和核反应堆的国内制造；国家公路交通安全管理局改进车辆结构以更好地管理碰撞能量；国防高级研究计划局推出研究超材料的新项目；以及美国国防部投资于用于先进军事防弹衣的纳米材料和超材料技术。为支持其主张，申请人提交了讨论政府倡议的行业文章和政府报告；医疗保健行业；电动汽车使用的增加；车辆安全技术；车辆碰撞管理研究；核能技术；投资于可再生电池的国内制造；数据中心的经济和环境影响；对更轻军事装甲的投资；以及锂电池。

虽然USCIS承认与STEM学位和领域相关的特定证据考量，但“ 证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”参见一般性6 USCIS政策手册，同上，F.5(D)(2)。此外，一个行业或领域的重要性以及在一个重要领域工作，不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。我们承认推进工程材料和人工智能以及吸引相关职业合格专业人士的总体价值；以及加强我们国家的技术，特别是被认定为关键和新兴的技术，但它们的总体重要性并不能确立申请人特定拟议事业的国家重要性。参见同上。申请人笼统地陈述其拟议研究与国家倡议相一致并推进STEM技术，但他没有充分详细说明其拟议研究，也没有提供客观、有证明力的支持证据，以了解其研究将如何推进国家倡议或STEM技术，并具有足以达到国家重要性的广泛潜在影响。

此外，申请人主张SCOPS在其对拟议事业国家重要性的分析中错误地考虑了意见信。相反，他坚持认为他提交这些信件是为了表明根据Dhanasar第二项要件他处于推进其事业的有利地位。虽然这些意见信主要讨论申请人先前的研究工作并与Dhanasar第二项要件相关，但它们被适当考虑，因为它们总体上讨论了申请人研究的重要性。此外，这些信件有助于理解申请人的研究及其拟议事业。而且，申请人在上诉中提出了一个矛盾的论点，即这些信件支持其国家重要性的主张。因此，我们将讨论这些信件。

虽然这些信件总体上提及申请人正在进行的研究具有重要性，但它们并未具体提及申请人拟议的研究事业。例如，Dr. A-B-的来信，其是一位首席工程师~[已隐去]~，尽管Dr. A-B-未曾与申请人共事，Dr. A-B-描述了申请人先前与随机性系统和微观结构设计相关的研究，并简要讨论了其他在其自身工作中引用了申请人研究的研究人员。同样，Dr. J-C-的来信解释说，尽管Dr. J-C-未曾与申请人共事，Dr. J-C-概述了申请人先前关于加速中子输运计算的研究工作，并讨论了其他引用了申请人该主题研究的研究人员。然而，这些意见信并未解释申请人的先前研究如何构成其拟议事业的基础，也未以其他方式讨论其拟议研究事业的潜在影响。

正如SCOPS适当得出的结论，申请人的推荐信和意见信未能以独立、客观的证据充分反映申请人的拟议事业如何具有影响其领域的潜力或具有国家重要性的潜在影响。我们认可申请人的学术研究成就和贡献，但他未基于这些信件及其先前研究提供足够的信息和证据来证明其主张，即其拟议的研究思路具有开发新创新的潜力，从而影响该领域或任何其他行业。

在上诉中，申请人声称他提交的证据与Dhanasar案中申请人所提供的证据相似或相同，具体为媒体文章和来自其领域专家的信件

记录了政府对申请人研究领域的兴趣。然而，Dhanasar案中的申请人在相关部分提供了其研究和开发的详细信息；他打算在哪里进行其研究；来自学术界、政府和工业界担任高级职务的个人描述其研究的具有证明力的专家信件；美国政府对其研究的兴趣；以及对其研究的投资。Id. at 892。相比之下，在本案中，申请人未提供关于他将如何或在何处为三个项目进行其研究的信息，政府实体或任何其他部门对其拟议研究的任何兴趣，并且仅提供了主要讨论其先前研究工作的信件。此外，虽然申请人声称其先前研究获得了国家科学基金会（NSF）的资助，但他未提供证据表明NSF为其特定研究提供了资助，而非资助提供给其学术机构。而且，他未提供未来资助的证据。因此，申请人未提供足够的细节或文件使我们能够理解他将如何进行其研究项目。

我们认可申请人从事工程研究，专注于利用机器学习技术为生物医学、汽车、核能、电池制造和航空航天行业设计和优化先进材料，这可能证明拟议事业的实质性价值。但他未提供独立的、具有证明力的证据来佐证其计划的研究将具有所声称的潜在预期影响。

SCOPS进一步认定，申请人未能证明根据Dhanasar第二项要件他处于推进拟议事业的有利地位，并且，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国，符合Dhanasar第三项要件。由于记录中的文件未能充分证明申请人符合Dhanasar先例决定的第一项要件，他未能证明其享有国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"委员会和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能根据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件证明其资格，他作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事项的最终决定。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，或本不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发Form I-862出庭通知，依据该法第240条面临遣返程序的启动。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。