AUG062026_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：43764193 日期：2026年8月6日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名科研人员，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS通过其服务中心运营处（SCOPS）否决了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录已证明申请人符合基础签证分类资格，但他在国家利益方面不值得行使自由裁量权豁免工作要求。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据证明其资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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签证分类资格，申请人必须证明其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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权豁免工作要求，即符合“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，USCIS可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。USCIS授予或否决NIW的决定本质上属于自由裁量。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第一、第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院）。

二、分析

A. 国家利益豁免

申请人于2024年从美国一所大学获得计算机科学博士学位，研究方向为机器学习与医疗保健。作为本申请的依据，申请人最初提供了以下关于其拟议事业的信息：

我的拟议事业是开发用于晶圆缺陷检测的最先进的深度学习和机器学习算法，以提高半导体制造的准确性和效率，从而实现更高质量和良率。

在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，他进一步表示，其“ 拟议事业能够在美国半导体制造中实现实时缺陷检测、跨晶圆厂工艺稳定性和自主良率学习 ”。他还表示，其事业不会受其就业影响，无论其职业或雇主如何，他都将从事该事业。

1. 实质价值与国家重要性（合并为Dhanasar第一要件）

第一要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of 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。

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。在评估国家重要性时，相关问题并非外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并审视说明其实际拟议工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上。申请人必须证明拟议事业将“ 更广泛地影响该领域 ”（同上 at 893）且具有“ 更广泛的影响 ”（同上 at 889）。此类事业可能在特定领域内具有“ 国家甚至全球影响，例如源于某些改进的制造工艺或医学进步 ”（同上 at 889），具有广泛推进和广泛影响美国战略利益的潜力（同上 at 892），或“ 特别是在经济萧条地区 ”具有“ 雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济效应 ”（同上 at 890）。

USCIS政策还规定，“ 如果记录中的证据表明该人的拟议事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的技术或研究领域，则可能达到国家重要性的水平。 ”一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual（引用Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90, 892）。

申请人最初声称其事业对美国具有广泛影响，并解释了其为何具有国家利益。SCOPS在其RFE中指出，这不够充分，因为未聚焦于申请人将从事的具体事业，而过于强调其将从事的领域或行业的重要性。SCOPS还指出，申请人的努力与该领域足够广泛的影响之间存在脱节。作为回应，申请人表示：

诚然，根据先例案件Dhanasar的管辖框架，确立国家重要性所相关的是外籍人士拟从事的事业，但这一原则不应通过将申请人活动的主题或焦点与其整个领域、行业或职业相混淆，来驳回申请人的主张。

虽然本办公室同意其事业具有实质价值，但不同意其已满足证明该事业具有国家重要性的所有要求。

申请人对证明拟议事业国家重要性所需的举证存在误读。在上诉中，申请人讨论了Dhanasar决定，并主张本办公室认定有关Dhanasar博士研究领域对美国战略利益重要性的证据，以及有关美国在该领域进展潜在意义的证据，足以满足第一要件下的国家重要性要求。为支持此主张，申请人引用了Dhanasar中的措辞，包括本办公室对论述高超音速推进研究重要性的信函以及反映政府对高超音速技术兴趣的媒体文章和其他材料的讨论。对Dhanasar的这种解读是错误的。那些材料为Dhanasar博士的拟议事业提供了事实背景；它们本身并未定义或满足国家重要性的法律标准。

相反，Dhanasar取决于Dhanasar博士拟从事的特定工作以及表明其研究有可能在该领域内产生更广泛影响的证据。该决定依据专家意见信和支持性文件，解释其研究如何能够改善航空航天能力并对美国国防、国家安全和科学竞争力产生实际影响。因此，国家重要性的认定并非基于航空航天研究的普遍重要性。它基于证据表明Dhanasar博士自己的拟议事业能够以具有更广泛国家影响的方式推进该领域。

因此，该决定并未忽视关于Dhanasar博士领域重要性的证据。它将该证据与表明其具体工作前瞻性影响的文件一并考虑。本案记录不同。与Dhanasar不同，申请人未证明其拟议工作的“ 潜在前瞻性影响 ”（Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889），也未证明其将如何“ 更广泛地影响该领域 ”（同上 at 893）。Dhanasar博士的记录在其拟议研究与更广泛的领域层面影响之间建立了明确联系。本案记录未作出同样的证明。

在上诉中，申请人指出原始申请中来自半导体行业协会和Statista的证据足以证明其满足国家重要性要求。但审查所引用材料反而强化了SCOPS的认定，即其

焦点更多在于半导体行业的重要性，而较少在于其实际拟议事业将如何在该领域产生足够影响。申请人所指出的证据不包含任何关于其拟从事工作的信息。

他还指出两封推荐信作为第一项要件中国家重要性要求的支持证据。首先，申请人引用了~-------~一位助理教授的信，该信表达了诊断工具对评估大型数据集的重要性，并描述了他此前所从事的工作，而非讨论其未来工作可能如何影响该领域。他表示：“ 他专注于消除数据标注等繁重任务并引入预测建模方法，不仅产生了传统检测系统的成本效益替代方案，而且以前所未有的水平提高了准确性。 ”目前不清楚申请人在上诉书面论证意见中引用的这段文字如何支持其在国家重要性要求下的主张。另一封推荐信来自另一位助理教授，这次来自~I---~ I I 她也讨论了申请人此前已发表的工作，称 “ 他在构建优化技术时对先进机器学习的运用可适应各种领域，包括半导体制造，在该领域中缺陷检测、材料行为预测和良率优化对于确保高生产率和高质量至关重要。 ”尽管她暗示了申请人拟作为其事业从事的工作类型，但她的一般性提及并未说明申请人实际将从事的工作或该工作可能如何在该领域产生影响。

接下来，申请人讨论其在RFE回复中提交的更新后的雇佣信。这代表了SCOPS在拒绝其申请时所指出的问题之一的又一实例：他过度依赖其拟议事业所属行业的重要性。申请人的上诉书面论证意见引用了更新后的信件：“ 首先，我们提供了关于他在[其当前雇主]职位的更多细节，他在该职位推进拟议事业具有国家重要性，因为该工作涉及影响美国国内半导体行业生产率和绩效的关键领域。 ”这也与他在初次提交的个人陈述中的说法有些冲突，他在其中表示：

我的拟议事业是我研究职业生涯的总体目标，无论我在哪里受雇，它都不会改变。因此，尽管我将从事与我的拟议事业目标一致的就业机会，但我追求我的拟议事业的能力与任何单一雇主或职位毫无关联。我的目标是推动质量和良率的广泛改善，无论具体的组织隶属关系如何，这凸显了我研究事业的独立性和广泛适用性。

在讨论申请人的拟议事业时，他不应一方面声称该事业与他的工作完全脱钩而受益，另一方面又能够依赖同一雇佣关系。

更新后的雇佣信还引用了其已发表的工作和一次在申请提交日期之后的会议，以支持申请人在国家重要性下第一项要件的主张。移民福利申请 “ 必须证明他或她在提交福利申请时符合所请求福利的资格，并且必须在整个审理过程中持续符合资格。 ”8 C.F.R.

§ 103.2(b)(1)；Delaware Valley Reg'l Ctr., LLC v. DHS, 106 F.4th 1195, 1204-06 (D.C. Cir. 2024)；Ahmed v. Mukasey, 519 F.3d 579, 582 (6th Cir. 2008)。

在较晚日期就福利申请提交的任何额外证据，包括回应USCIS请求的证据，也必须证明“ 在福利申请提交时即具备资格 ”。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Robinson v. Napolitano, 554 F.3d 358, 364 (3d Cir. 2009)。“ 根据该规则，如果[提交方]仅在[福利]提交之后才具备资格，USCIS将拒绝[移民福利]。 ”Tingzi Wang v. USCIS, 375 F. Supp. 3d 22, 27 (D.D.C. 2019)（引用8 C.F.R. § 103.2(b)(12)）；Doe v. USCIS, 410 F. Supp. 3d 86, 100 (D.D.C. 2019)。如果受益人或申请人在优先日期时不符合资格但预计在后续时间具备资格，USCIS不得批准签证申请。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175-76 (Assoc. Comm'r 1998)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

在申请人的上诉中，他结束所引材料时再次依赖其当前雇佣关系，称：“ [申请人的]工作产生涟漪效应：他的算法研究改进了[其雇主]的工具。反过来，这些工具提高了美国[半导体制造厂]的良率。这种良率的提高有助于保障美国经济的芯片供应。 ”尽管更新后的雇佣信反映申请人的工作可能产生最终惠及国家的涟漪效应，但这一主张类似于蝴蝶效应——一种理论，其中看似微小的行为，如蝴蝶扇动翅膀，会引发遥远且不可预测的连锁事件。“ 有一种因果关系的观点会抹杀[]活动中全国性与地方性之间的区别……。地方性活动不会因其遥远的影响而成为州际和国家性的。 ”United States v. Wang, 222 F.3d 234, 239 (6th Cir. 2000)（引用A.L.A. Schecter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495, 554 (1935)）。要支持申请人此处的资格主张，将需要这种“ 蝴蝶效应 ”的因果关系理论。

然而，这种淡薄或推测性的因果链条本身并不满足国家重要性的严格门槛。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在没有充分证明性证据说明该影响将如何实现的情况下，暗示微小贡献可能有一天产生广泛社会影响，过于遥远，无法满足申请人此处的举证责任。

与美国战略优先事项的一致性，是申请人就其拟议事业指出的另一个方面。但拟议事业并不因与国家倡议、政策优先事项或政府目标一致就满足国家重要性要求。那将广泛政策领域的重要性与具体事业的实际影响混为一谈，并会使受青睐领域中几乎任何活动都符合资格，违背Dhanasar的第一项要件。相反，我们评估该事业超出单一雇主、客户群或地方区域的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须提供具体、客观的证据，证明该事业可能产生更广泛的影响，例如推进行业发展、产生重大经济成果或创造实质性国家利益。Id.

例如，拟议事业应包括在特定领域内具有“ 国家甚至全球影响 ”的方面，或“ 特别是在经济萧条地区 ”具有“ 雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他实质性积极经济影响 ”。Id. at 889-90。虽然与政府优先事项的一致性可能提供有用的背景，但它并非

决定性的。申请人必须证明特定事业本身，而不仅仅是其政策领域，可能产生具有国家重要性的后果。

转向申请人作为证言信提交的材料，并引用其中两封。第一封信来自一位前教授，其任期与申请人的博士研究重叠。虽然第一封信的作者将申请人的工作描述为创新，并断言其研究“可转化应用于人工智能领域内外多个研究领域”，但他没有提及申请人作为其拟议事业一部分拟从事的工作。第二封证言信也好不到哪里去。尽管所引内容称申请人的“事业涉及维持美国在生物技术和AI领域领导地位的国家安全必要性”，但仅此而已，因为作者随后转向申请人此前的工作——以及“涟漪效应”——而未提及他未来的工作或晶圆缺陷检测。

在申请人倒数第二项上诉主张中，他声称由于SCOPS未处理RFE回复中的若干材料，且其“未能全面审查随申请和回复提交的全部证据”。虽然上诉书面论证意见指出了其认为在初始程序中被忽视的一些证据，我们已在本决定中讨论了其中大部分材料，并且我们注意到申请人未解释所指出证据如何证明其符合第一项要件中国家重要性要求的资格。

此外，SCOPS无需列出其面前或其所考虑过的每一份证据。L.N v. Garland, 109 F.4th 389, 396 (5th Cir. 2024)；Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Smith v. Garland, 103 F.4th 1244, 1253 (7th Cir. 2024)；Kakar v. USCIS, 29 F.4th 129, 132 (2d Cir. 2022)；Baker White v. Wilkinson, 990 F.3d 600, 607 (8th Cir. 2021)（引用Sharif v. Barr, 965 F.3d 612, 624 (8th Cir. 2020)；Doe v. Holder, 651 F.3d 824, 831 (8th Cir. 2011)）。相反，他们可以认定证据不够重要，无需在其决定中讨论。Id.

当USCIS对申请给予有理由的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，也不必回应申请人提交的每一份证据。Amin v, 24 F.4th at 394；Lafortune v. Garland, 110 F.4th 426, 441 (1st Cir. 2024)；另见Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

最后，申请人根据国家重要性提出的其他主张更适合在Dhanasar的其他要件下考量，例如其过往工作如何获得资助。尽管申请人提出了在要件一下考量此事的理由，但在国家重要性要素下，我们的关注点是前瞻性的，申请人未充分解释过往资助如何影响其未来工作。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出“在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考量其潜在的前瞻性影响”）。

由于申请人未充分证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一要件所要求的，因此其未证明有资格获得豁免工作邀请要求的NIW。

2. 我们保留Dhanasar剩余的第二和第三要件

如上所述，Dhanasar的第二和第三要件要求申请人证明其有资格获得满足额外要求的NIW。但由于申请人未证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一要件，其没有资格获得NIW，进一步讨论第二和第三要件将没有实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”））；另见Matter of L-R-M-C- & V-A-M-M-, 29 I&N Dec. 757, 757 n.1 (BIA 2026)（结论：当另一问题对上诉具有决定性时，我们无需处理上诉中的其他事项）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其有资格获得所寻求移民福利的责任。申请人未履行该责任。

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，或在其他方面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》而根据该法第240条被启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。