DEC172025_02B5203 · 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：40871111 日期：2025年12月17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）

申请人是一名植物科学家，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。我们曾支持申请人对SCOPS决定的上诉，但随后重新开案审理此事项。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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，我们将撤回我们的决定，并将本事项发回重审，以便按照以下分析作出新的决定。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是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)(A)条。

如果申请人证明其符合基础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”。本法第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：

1 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）。

• 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，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

提交申请时，申请人于2022年从[已隐去]获得植物科学理学硕士学位，当时正担任研究生研究助理，并在[已隐去]的植物病理学与微生物学系攻读博士学位。他表示其“ 拟议事业是研究植物生物胁迫并开发先进的快速植物病害诊断工具，以提高抗病性并增加作物产量。 ”

在我们的上诉决定中，我们同意SCOPS的结论，即申请人符合持有高级学位的专业人士基础EB-2分类资格，且其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。但我们认为，与SCOPS的决定相反，申请人已证明其处于有利地位能够推进其拟议事业，且权衡之下，豁免EB-2分类的工作要求、进而豁免劳工证将有利于美国。由于我们支持了申请人的上诉，SCOPS批准了该申请。然而，根据下述讨论，我们认定，我们关于Dhanasar分析框架第二和第三方面的结论应予撤回，我们正将本事项发回SCOPS，由其考虑是否撤销对该申请的批准。3

2 由于申请人申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其研究职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。
3 国土安全部部长“ 可随时以其认为良好且充分的理由，撤销任何申请的批准…… ”本法第205条，8 U.S.C. § 1155。根据法规，该撤销权被授予任何有权批准移民签证申请的USCIS官员。8 C.F.R. § 205.2(A)。在发出书面撤销通知之前，USCIS必须向申请人发出其意图撤销先前批准的通知，并给予提交反对证据的机会。见 8 C.F.R. § 205.2(b) 和 (c)。移民上诉委员会就撤销问题陈述如下：

在 Matter of Estime 案中……本委员会指出，如果发出通知时记录中的证据，在未经解释和未遭反驳的情况下，将因申请人未能履行其举证责任而足以支持拒绝签证申请，则撤销签证申请意向通知即属基于“ 良好且充分理由 ”适当发出。如果作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以支持此种拒绝，则撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

A. 处于有利地位能够推进拟议事业

在Dhanasar框架的第二方面，我们重点关注申请人是否已表明其处于有利地位能够推进其拟议事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。作出该判断的因素包括但不限于：申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；其推进该事业的未来活动模式或计划；其在实现拟议事业方面的进展；以及潜在客户、用户或其他相关实体或个人的兴趣。同上。

记录包括申请人的简历、学士学位、硕士学位、已发表和已展示的作品以及同行评审服务。申请人还提供了引用其已发表作品的文献、引用指标以及讨论其研究生研究的支持信。

[已隐去]植物病理学与微生物学副教授J-S-博士解释说，申请人的“ 植物育种和遗传学工作在克服农业关键挑战方面取得了实质性突破，特别是在抗病性和产量改良领域。 ”具体而言，尽管J-S-博士指出申请人在菌核病茎腐病（SSR）方面的工作“ 提高了作物生产力并保护农民免受毁灭性产量损失 ”，但他并未详细说明申请人的具体研究成果在农业产业中得到了多大程度的应用。申请人也未以其他方式证明其研究成果构成成功或进展的记录，从而使其处于有利地位能够推进其拟议事业。

同样，[已隐去]研究遗传学家A-L-博士赞扬了申请人在SSR方面的工作，他声称该工作“ 对于开发抗SSR油菜品种以及通过允许早期筛选抗性种质来加速育种计划至关重要。 ”关于申请人在油菜荚果开裂方面的工作，A-L-博士断言申请人的研究成果有助于开发抗荚果开裂的油菜品种、确保更高产量并简化种植者的收获过程，但他未提供具体实例说明申请人的工作如何影响了其领域，也未以其他方式表明其成功或进展达到使其处于有利地位能够推进其拟议事业的水平。

此外，[已隐去]大豆产品开发科学家K-S-S-博士指出，申请人在植物间距方面的工作“ 支持农民优化养分和水分吸收，使作物能够旺盛生长并产生丰富、高质量的收成。 ”K-S-S-博士声称申请人的研究促进了美国境内的粮食安全与稳定，并解决了粮食短缺和供应链中断问题，但他未具体详细说明申请人的具体研究成果如何产生此种效果。

此外，[已隐去]分子植物病理学家A-R-博士指出，申请人“ 在油菜菌核病茎腐病和荚果开裂方面的开创性研究反映了对植物病理学和育种的深刻理解。 ”尽管A-R-博士断言申请人的“ 工作是推进农业可持续性和生产力的基石 ”，但申请人未表明对其具体研究的兴趣程度足以证明其处于有利地位。

申请人主张，他合著了“ 3篇同行评审期刊论文（其中2篇为第一作者）和2篇会议摘要（其中1篇为第一作者）……发表于权威期刊，如Scient[fic Reports、Fundamental and Applied Agriculture和Archives of Agriculture and Environmental Science。 ”4 关于其作品的引用情况，申请人提供了其2024年1月的Google Scholar个人资料，并在回应SCOPS的证据请求（RFE，2024年7月）时提供了更新资料。最新资料显示，其被引次数最高的两篇文章，标题为

分别获得29次和1次引用。5 申请人未说明这两篇文章中有多少引用是其本人或合著者的自引。_____，2018）

申请人还提供了Clarivate Analytics（In Cites Essential Science Indicators）2024年的数据，涉及“ 农业科学 ”研究领域按出版年份的基线引用率和百分位数。申请人主张，其被引次数最高的论文“ 在其出版年份发表于农业科学领域的文章中位列被引次数最高的前10% ”。但申请人依赖的是关于更大的农业科学领域的引用信息，并将其在植物科学领域的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然我们承认植物科学是更大的农业科学领域的一部分，但申请人未提交充分证据确认从更大领域推断出的信息同等适用于农业科学内的每个子领域，包括植物科学。因此，申请人将其所在领域的引用次数与关于更大的农业科学领域引用情况的信息进行比较，不足以确立其在植物科学领域的成功水平或影响力。

此外，申请人提交了一篇由 撰写、题为 的发表于Scientometrics的文章。该文章提出了“ 如何评估自然与生命科学领域个体研究人员 ”的建议，用于资助、晋升或聘用决策。作者指出，“ 在其学科领域内位列被引次数最高前10%的出版物通常被称为高被引或优秀 ”，并且“ 基于前10%的卓越指标 ”在“ 比较单个研究人员的科学表现时应被赋予最高权重 ”。虽然作者提出了研究表现文献计量分析的拟议方法，但记录并未表明其方法已被学术界接受和实施。此外，关于Google Scholar的引用信息，作者建议不要“ 将Google Scholar（GS）作为文献计量分析的基础。多项研究指出，GS在研究评估方面存在诸多缺陷。 ”此外，关于“ 自引 ”，作者指出，“ 如果评估研究的问题明确意指某位科学家在多大程度上影响了其他科学家的工作，则自引显然应被忽略。 ”

无论如何，引用频率本质上是定量性的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。就此而言，记录中包含部分副本，

4 申请人提供了显示Scientific Reports期刊排名和影响因子的信息。出版物具有高期刊排名或影响因子反映的是该出版物的整体引用率。然而，这并不显示任何特定作者的影响力，也不以其他方式证明个人的研究如何代表其领域的成功记录。
5 截至2024年7月，申请人其余文章中没有任何一篇获得过引用。

若干引用申请人工作的文章。这些文章包含引用文本，申请人主张这些文本凸显了其论文的影响力。虽然我们同意申请人的观点，即这些引用表明其同事和领域内同行对其研究有一定程度的兴趣，但该证据不足以证明其具有使其处于有利地位的兴趣水平或研究成功记录。记录中的文章将其工作作为该领域所做研究的一个示例加以引用，但没有任何一篇以表明其处于有利地位以推进拟议事业的方式突出或评论其研究。

申请人在上诉中主张，其引用记录比Dhanasar博士——我们Dhanasar先例决定中的申请人——更强。虽然我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其工作的已发表材料 ”列为其提交的文件之一，但我们根据第二项要件认定其处于有利地位并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“ [申请人的教育背景、经验和在其领域的专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体如NASA和AFRL的持续兴趣和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ”Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。

关于申请人的教育背景，虽然其硕士学位使其符合基础EB-2签证分类的资格，但他未表明其学术成就本身足以证明其处于有利地位以推进拟议事业。6 在Dhanasar中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“ 机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。 ”Id. at 891。我们在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时会考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。
申请人还主张，其研究生工作获得了~I~美国农业部、国家科学基金会以及国家核盘菌倡议非援助合作协议等组织的资助。在Dhanasar中，记录确立申请人“ 发起 ”或是“ 多个获资助拨款提案的主要奖项联系人 ”，并且他是“ 许多拨款中唯一列名的研究人员。 ”Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人（而非例如其某位教授）主要负责为其研究项目获得资助。

关于其同行评审活动，申请人提交的文件表明他于2024年5月为Journal of Crop Improvement评审了一篇稿件，但该评审晚于申请提交日期，不能确立提交时的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。尽管如此，申请人未证明这一次参与广泛同行评审流程的经历使其处于有利地位以推进其拟议事业。

6“ USCIS认为，STEM领域的高级学位，特别是哲学博士（Ph.D.），若与拟议事业相关且与推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关，则是根据第二项要件评估时应与其他证据一并考虑的一个特别积极因素。 ”See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，学位本身并不足以作为认定某人处于有利地位以推进拟议事业的依据。Id.

此外，作为其认可度的证据，申请人提交了一封2023年7月的电子邮件，邀请他参加与“ the . __---------.-------.---~eadership team ”的午餐招待会。该邮件写道：“ 您将有机会与__ __、科学家和领导者会面互动，了解行业职业发展，讨论关键植物病理学和科学议题，并与其他研究生和早期职业专业人士建立联系。 ”然而，申请人未证明，邀请参加面向学生和处于职业生涯早期阶段个人的午餐会显示其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位以推进其研究事业。7

关于其就业计划，申请人主张：“ 我计划继续推进我的拟议事业——研究植物生物胁迫并开发先进的快速植物病害诊断工具，以提高抗病性和增加作物产量——同时在l 攻读我的博士学位并作为博士后研究员。 ”在回应RFE时，申请人提交了一封他从l. 收到的信，提供给他一份2023年5月至2023年8月的“ 实习 ”。他还提供了l I _____2024年6月的一封信，提供给他一个博士后研究员职位，条件是“ 您成功完成博士学位 ”，但该工作邀约晚于申请提交日期，因此不能予以考虑。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

记录显示，申请人在其研究生学习期间进行了研究、发表了研究成果并作了研究展示，但他未能证明这项工作使他处于有利于推进其拟议事业的良好位置。虽然我们认识到，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、展示、获得资助或获得学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都会被认定处于有利于推进其拟议事业的良好位置。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。

基于上述理由，申请人未能充分证明其研究生工作构成植物科学领域的成功或进展记录，从而使其处于有利于推进其拟议事业的良好位置，我们撤回此前相反的认定。

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。Id. at 890-91。在进行这一分析时，我们可以评估诸如以下因素：鉴于该

7 为确立豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专业能力。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“ 特殊能力 ”定义为在某一特定努力领域中“ 显著高于通常所遇水平 ”的专业程度。根据法规，具有特殊能力的个人通常须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是被归类为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过证明其专业程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

个人的资格或拟议事业的性质而言，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假定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。Id. 在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：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。

申请人的推荐人声称其拟议事业具有紧迫的国家利益。例如，A-L-博士断言，由于气候变化，“ 迫切需要开发能够在不利环境条件下茁壮成长的优良作物品种。 ”A-L-博士还表示，申请人的研究“ 通过减少对有害农药的依赖促进可持续性，从而带来更健康的环境、野生动物保护和生态系统保护。 ”A-L-博士还指出，申请人的工作“ 处于可持续和再生农业的前沿，对于确保植物健康、稳定农业产业和克服全球粮食安全挑战至关重要 ”，但未提供其贡献如何影响这些倡议的具体实例。

同样，A-R-博士将申请人描述为“ 植物科学动态领域中的推动力量，在实现具有韧性、高生产力和可持续的农业方面取得了重大进展。 ”A-R-博士还断言，申请人的“ 整体方法，结合全基因组关联研究和基因组选择等尖端技术，使其处于为美国开发气候韧性作物品种的开拓者地位。 ”然而，记录中并未包含佐证A-R-博士主张的支持性证据。

USCIS认识到科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的个人在促进此类进步中的关键作用。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual/。记录显示，申请人的拟议事业涉及生物技术（如基因组合成），该技术列于国家科学技术委员会《关键和新兴技术清单更新》中。申请人拥有硕士学位并从事推进关键和新兴技术的工作，二者均是其案件中的积极因素。此外，记录中包含的信息显示了旨在确保粮食安全和减轻植物病害传播的研究的价值。我们还认可为研究生取得劳工证的不切实际性。然而，这些因素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。

在此，申请人未提交充分证据证明其拟议事业的国家利益足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序，以及即使存在其他合格的美国工人，美国仍将从其贡献中受益。劳工证程序旨在确保外国工人的准入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。经审查，整体证据不足以确立批准国家利益豁免的益处超过劳工证程序所固有的益处。对于Dhanasar的第三项要件，我们评估拟议事业和该外国人处于有利于推进该事业的良好位置二者结合起来

是否共同为国家带来益处，以致豁免劳工证要求的益处超过该要求通常带来的益处。8

在此，申请人未能充分证明其处于有利于推进其拟议事业的良好位置。申请人也未能证明其植物科学贡献超越了劳工证程序所固有的保护国内劳动力供应的益处。因此，我们撤回此前相反的认定。

III. 结论

基于上述理由，我们撤回此前关于Dhanasar分析第二项和第三项要件的结论，并将本事项发回SCOPS。SCOPS应考虑是否(1)申请人已充分证明其处于有利于推进其拟议事业的良好位置，并提供具有如此价值的贡献，以致权衡之下豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国，或(2)其应发出撤销意向通知。9

命令：上诉决定予以撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

8 See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。
9 SCOPS应审查记录中的所有证据，包括为支持申请人上诉而提交的证据以及针对我们的重新开案动议而提交的证据。