FEB202026_03B5203 · 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：41495663 日期：2026年2月20日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名半导体工程师，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免（NIW）。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了表格I-140，外籍劳工移民申请（申请），认定记录表明申请人符合基础签证分类的资格，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。此事现依据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资格的举证责任。本法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）。本办公室对此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持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其在“国家利益”方面值得行使自由裁量权豁免工作要求。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，在申请人证明以下内容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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。USCIS授予或拒绝NIW的决定本质上属于自由裁量性质。参见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回上诉法院2023年）（加入第一、第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院的意见）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合EB-2分类的资格，即基于其于2022年完成并被等同为美国物理学博士学位的国外学位，作为持有高级学位的专业人士。因此，上诉中的唯一问题是申请人作为自由裁量事项是否值得对EB-2分类的工作要求获得NIW。本办公室认定其不值得。

A. 国家利益豁免

在初始提交中，申请人提供了以下关于其拟议事业的信息：

我的拟议事业是开发新型半导体芯片及其集成方法，用于电信、交通、计算和传感应用中高性能、低成本且节能的光子学和电子学系统。为推进这一事业，我将利用我在半导体芯片设计与仿真、芯片制造、芯片封装与测试以及数据分析方面的丰富经验。我的工作将继续通过我的同行评审出版物在该领域传播。

我打算在美国寻求半导体器件研发工程师的职位。我最感兴趣的是在I I寻求这一职位。我计划的研究课题包括协助共同开发用于多核处理器的光子学-电子学芯片、光收发系统以及汽车激光雷达应用（例如，具有片上光子互连），以及先进半导体芯片制造和封装方法。

请注意，我在atc=J的研究将通过其合作伙伴关系和研究基金会在国家层面得到推广。~是设计 and 制造微处理器、片上系统及其他半导体产品的世界领导者。~是开发面向未来数据中心和下一代5G应用的硅光子学产品的先驱和全球领导者。2022年，I l按收入计是世界第二大半导体制造商。

在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，他提交了关于其拟议事业的第二份陈述，并更新了其打算工作的地点，称他已收到I I一位教授的意向书，将在她的实验室作为博士后研究员或研究科学家进行研究。

1. 实质价值与国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。当本办公室评估国家重要性时，相关问题不是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“ 外籍人士提议从事的具体事业 ”，并着眼于说明其实际拟议工作的“ 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）。此类事业可能具有“ 在特定领域内乃至全球范围的影响 ”（同上 at 889）、“ 雇用美国工人的重大潜力或[具有]其他实质性积极经济效应，例如特别是在经济萧条地区 ”（同上 at 890），或具有广泛推进并广泛影响美国战略利益的潜力（同上 at 892）。

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广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域进步的显著潜力，则其可能达到国家重要性的水平。 ”参见 generally 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）。

SCOPS认定记录中的证据涉及申请人研究所在行业的重要性，但他未证明其拟议事业将在该领域产生更广泛的影响。

首先，在上诉中，申请人讨论了SCOPS在第一项要件下评估的其过往研究的成功，但本办公室指出，这更多与第二项要件相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。同上 at 890。此处的问题是其所提议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

其次，申请人论述了行业本身的重要性以及其计划工作如何与国家倡议相一致。但正如SCOPS所指出的，当本办公室评估国家重要性时，本办公室评估的是申请人将实际从事的工作，而非相关行业或职业的重要性。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。此外，仅仅与国家倡议相一致或具有共同方面，不足以满足第一项要件的国家重要性要求。在笼统地聚焦于依赖专业半导体的国家优先事项整体时，申请人未证明其具体事业将实质性惠及并更广泛地影响该领域。其也未证明其具有广泛推进并广泛影响美国战略利益的潜力。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 892。这种错位的聚焦既未回应Dhanasar裁决中的国家重要性要求，也未将申请人的事业与那些国家研究优先事项充分联系起来。

申请人还声称SCOPS忽略了一位教授意向书形式的重要证据。但本办公室不同意该评估，因为显然SCOPS依据该信函认定申请人满足Dhanasar的第二项要件。该信函标志着申请人声称其工作地点从I I转移至I I c=J的变化。尚不清楚的是，为何SCOPS未将其工作意向地点的变化视为其属于Dhanasar第二项要件主张的实质性变化，但本办公室将在下文论述该方面。

随后，他转向其个人陈述中申请人指出其工作将继续通过同行评审出版物在该领域传播、且其工作“ 在美国将通过已发表的研究广泛传播，其影响力上升至国家重要性的水平 ”的部分。在评估国家重要性要求时，我们确实会考虑拟议事业的潜在未来影响；然而，那只是我们审查申请人主张的视角。申请人必须证明拟议工作在该领域具有超出一般性或最低限度“ 潜在预期影响 ”的影响。仅扩展知识体系而无更广泛影响的常规性、边缘性或增量性贡献，通常不足以满足Dhanasar的第一项要件。尽管申请人有相反主张，记录并未证明其事业如何具有显著潜力以广泛增进社会福利、广泛增进文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，而非仅具有增量性或名义性影响。一般参见6 USCIS Policy Manual，supra，F.5(D)(3)（其中提供了可能达到国家重要性水平的拟议事业示例）。

而申请人关于其拟议事业将在该领域产生此类影响的主张并不成立，因为他未提供有证明力的证据来佐证其主张。无支持的主张证据价值甚微，不足以确立提交方已满足其举证责任；此类主张甚至不能构成表面上的资格显示。参见Matter of G-C-1-，29 I&N Dec. 176, 178 (BIA 2025)。某一学科中的常规性、名义性或普通改进不符合Dhanasar框架下的国家重要性标准。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90（举例表明合格事业应具有“ 某一特定领域内国家甚至全球影响 ”或“ 显著潜力……[以广泛影响该领域]或[具有]其他重大积极经济效应 ”）。这些示例强化了拟议工作应“ 更广泛地影响该领域 ”（Id. at 893）并具有“ 更广泛影响 ”（Id. at 889）。虽然我们并不贬低其预期工作的重要性，但一项关于创造新计算机芯片及将其连接在一起的方式以使通信、交通、计算和传感所用设备运行更快、成本更低、能耗更少的计划，其本身并不足以证明拟议事业如何可能广泛影响该领域。

随后，申请人转向讨论支持信，并声称SCOPS未适当考虑该材料。SCOPS提及了申请人为支持其申请而提交的信件，并推断这些信件讨论了他的背景和资格，但未就他的拟议事业将如何在该领域产生广泛影响提供充分见解。申请人的上诉书面论证意见提出两封SCOPS未直接处理的信件，并声称这些信件解释了他的拟议事业的国家重要性。

第一封信来自一位在[已隐去]工作的资深科学家。申请人声称，“ 正如在RFE回复中所指出的，这份来自美国一家政府研究实验室资深官员的独立评估提供了可信证据，证明[申请人]的工作超越常规学术研究，并对美国科学领导力和经济安全具有直接、切实的影响。 ”[已隐去]表示，“ 鉴于其工作的重要性，我确信[申请人]将继续推动美国技术发展中的创新，并为国家安全作出宝贵贡献。 ”但看来他是基于申请人过去的工作作出该评估的，因为他讨论了几篇其已发表论文，但未提及他打算在美国从事的特定拟议事业。[已隐去]在信末就申请人陈述如下：

[他]是一位成就卓著的技术专家，其研究对红外成像、LIDAR系统、光谱学以及对国防和商业产业至关重要的其他应用产生了深远影响。他在开发高性能集成发光芯片，特别是红外区域芯片方面的专长，与美国优先事项高度契合，并具有塑造光子学集成和传感技术未来的潜力。

这些涉及申请人过去的评论更适合在Dhanasar的第二项要件下而非此处的第一项要件下考虑。[已隐去]也侧重于该产业的重要性及其如何与国家优先事项高度契合，但其信件缺乏任何关于申请人的拟议事业将如何以及为何对更广泛领域产生有意义影响的讨论，而Dhanasar的第一项要件要求如此。

申请人在上诉中讨论的第二封信来自提交了雇用意向书的大学教授。申请人声称她的“ 信件确实提供了‘ 关于特定拟议事业将如何产生广泛影响的见解 ’，满足Matter of Dhanasar框架下的证据要求。 ”虽然我们同意该教授提及了申请人未来的工作，但我们不同意她提供了任何关于该工作的显著细节以证实其主张，即她的信件确立了其事业的国家重要性。在提及他过去的工作很重要之后，她表示她打算在其“ 团队中雇用他担任研究职位，以继续其拟议事业。他的研究工作可以聚焦于先进光电器件及其与硅光子学的集成——这是一个在医疗诊断、环境监测和电信领域具有广泛国家安全意义的研究课题。 ”这再次侧重于该领域的重要性，但未能确立其未来工作将在该领域产生更广泛影响。

最后一点，我们同意申请人的看法，即他能够投入其拟议事业的时间可能是Dhanasar第二项要件下更相关的议题。

由于申请人未充分确立其拟议事业的国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求，他未证明有资格获得免除工作邀请要求的NIW。

2. 处于推进拟议事业的有利位置

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定他们是否处于推进拟议事业的有利位置，我们考虑的因素包括但不限于：(1) 其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；(2) 未来活动的模式或计划；(3) 实现拟议事业的任何进展；以及 (4) 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

在初始提交中，申请人声称：“ 我打算在美国寻求半导体器件研发工程师的职位。我最有兴趣在[已隐去]寻求这一职位。 ”但在SCOPS在RFE中质疑其资格后，他将其未来预期工作修改为在大学实验室作为博士后研究员或研究科学家进行研究。

我们认为这是对申请人主张的重大变更，因为他在提交时未确立资格，而是在SCOPS通知他后寻求以重大不同的证据弥补缺陷。申请人必须在提交签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。如果申请人在优先日期时不符合资格但预期在以后变得符合资格，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)。如果申请人被通知其主张或证据存在缺陷，则与先前所提交内容大不相同且无充分解释的新主张或新材料，如果变更背后的优势证据推理是为了弥补缺陷，将不具有充分证据分量。Cf Baldwin Daily, Inc. v. United States，122 F.Supp.3d 809, 816 (W.D. Wis. 2015)（认定我们有理由质疑申请人的动机以及该公司是否仅为确立资格目的而修改所提交证据）。

因此，我们撤回SCOPS在Dhanasar第二项要件下作出的有利认定。

3. 我们保留Dhanasar剩余的第三项要件

在上诉中，申请人主张他满足Dhanasar分析框架下的额外资格要求，但他未满足Dhanasar必要的第一项或第二项要件。由于这一缺陷对上诉具有决定性，我们保留对剩余问题的意见。当案件无论其他资格考量如何都值得拒绝时，我们无需处理那些其他考量。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 ”））；另参见Matter of Jin，29 I&N Dec.

441, 450 n.10 (BIA 2026)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。未合法居留、或属于其他不可入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发I-862表《出庭通知》而依据《移民与国籍法》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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。