JAN022026_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：40779080 日期：2026年1月2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）

申请人是一名研究人员，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给予国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录表明申请人符合基础 EB-2 签证分类的资格，但他在国家利益方面不值得行使对工作要求的自由裁量豁免。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。申请人负有以优势证据证明其资格的责任。本法第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（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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。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，则其必须进而证明其在“国家利益”方面值得行使对工作要求的自由裁量豁免。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批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。USCIS 批准或否决 NIW 的决定在性质上属于自由裁量。见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第一、第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院意见一致）。

二、分析

A. EB-2 分类的资格

SCOPS 认定，申请人基于其工业工程博士学位，符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。因此，上诉中的唯一问题是申请人是否作为自由裁量事项值得获得对 EB-2 分类工作要求的 NIW。本办公室同意 SCOPS 关于其不符合的结论。

B. 国家利益豁免

申请人陈述其拟议事业如下：

我的拟议事业是开发先进的三维集成电路，设计用作最先进的人工智能芯片，以增强和促进半导体应用中的工艺优化、物理建模、半导体集成和成本降低。为推进这一事业，我将利用我在半导体物理、新型材料开发和超大规模集成方面的丰富经验。我的拟议事业是我研究职业生涯的总体目标，无论我在何处受雇，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工作机会，但我追求我的拟议事业的能力绝不受限于任何单一雇主或职位。

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未来影响。同上。在评估国家重要性时，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“外籍人士拟从事的具体事业”，并考察说明其实际拟议工作的“潜在未来影响”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“某一特定领域内具有国家甚至全球影响”（同上 at 889）、“具有雇用美国工人的显著潜力或[具有]其他重大积极经济效应，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。 ”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）。

SCOPS 详细讨论了申请人如何未能证明其拟议事业将对该领域产生影响。尽管本办公室不同意 SCOPS 在其国家重要性讨论中作出的所有认定，但本办公室认为其最终作出了正确的决定。

在上诉中，申请人提出四项论点质疑 SCOPS 的否决：(1) 其未能整体考虑所有相关证据；(2) 其未能适用正确的法律标准；(3) 其将拟议事业与雇佣混为一谈；以及 (4) 其未能正确评估该事业与科学、技术、工程或数学（STEM）的关系。

a. SCOPS 是否未能整体考虑所有相关证据

关于整体考虑所有证据，申请人声称 SCOPS 在第一项要件下的分析含糊不清。但申请人的书面论证意见接着引用了 USCIS Policy Manual 中涉及自由裁量认定以及 USCIS 必须如何考虑案件中存在的正面和负面因素的部分。尽管 NIW 法规和条例包含对其他 EB-2 移民所强制要求的工作要求予以豁免的自由裁量权，但该自由裁量权并不体现在源自 Dhanasar 决定的每一项要求之中（即并非体现在全部三项要件之中）。申请人在其上诉中引用的机构政策涉及仅作为自由裁量事项而被否决的福利请求。但这不是本办公室面前的情况，因为 SCOPS 仅认定申请人符合 EB-2 要求，随后认定其不满足 Dhanasar 的第一项或第三项要件。在这样做时，SCOPS 并非仅作为自由裁量事项否决 NIW 申请，而是因不满足 Dhanasar 的要求而否决。因此，法律和政策均未要求 SCOPS 进行申请人所提议的那类自由裁量分析。

在这一论点中，申请人还声称 SCOPS 提到了他提交的支持信，但“ 分析未提及任何作者的姓名，也未提及这些文件中哪怕一份的具体内容 ”。但申请人也未提供任何作者的姓名，也未提及任何可能有助于其证明拟议事业具有国家重要性的支持信的内容。上诉书面论证意见中缺少实质性论证，说明如果 SCOPS 讨论了广泛指明的证据，申请人所指称的错误如何可能导致不同的结果。申请人不仅负有指出其认为基础决定中错误之处的责任，还必须证明被忽视证据的相关性和显著性，以及该证据如何会对其案件产生积极影响。申请人的证明责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)。

常规性推定适用于移民语境，推定机构已审查了其面前的所有证据。Eiden v. Texas, 597 U.S. 785, 811 (2022)；I.N.S. v. Miranda, 459 U.S. 14, 18 (1982)。适用常规性推定，本案申请人的责任是沉重的

一项。Cruz v. Bondi, 146 F.4th 730, 740 (9th Cir. 2025)。这一责任要求“ 申请人提出‘ 清晰、肯定的证据 ’证明机构未审查其面前的证据 ”。同上（引用 Gov't of Guam v. Guerrero, 11 F.4th 1052, 1060 (9th Cir. 2021)）； Al-Hela v. Eiden, 66 F.4th 217, 236-37 (D.C. Cir. 2023)。

申请人必须首先指明机构具体据称忽略了或曲解了哪些记录证据，此种指明不能含糊，也不能宽泛地指向大量证据——它必须清晰且明确。Cruz, 146 F.4th at 740（引述 Gov't of Guam, 11 F.4th at 1060）；Colindres v. U.S. Dep't of State, 71 F.4th 1018, 1025 (D.C. Cir. 2023)。其次，申请人必须解释为何该证据不仅具有实质性，而且"具有高度证明力或可能具有决定性"。Cruz, 146 F.4th at 740（引述 Cole v. Holder, 659 F.3d 762, 772 (9th Cir. 2011)）。但在此，申请人未履行该举证责任，且其未证明未被具体讨论的证据本会影响本案结果（即其因缺乏讨论而受到损害）。Id.（引述 Najmabadi v. Holder, 597 F.3d 983, 991 (9th Cir. 2010)）。另见 Rhoa-Zamora v. I.N.S., 971 F.2d 26, 34 (7th Cir. 1992)，因驳回重审动议而修订（1992年11月4日）；Safari Club Int'l v. Haaland, 31 F.4th 1157, 1177-78 (9th Cir. 2022)。

仅指控机构决定存在错误是不够的；申请人还必须证明其因该错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)。申请人未证明当 SCOPS 未直接讨论该材料时其受到损害，且这不构成支持本上诉的充分理由。

b. SCOPS 是否未适用正确的法律标准

其次，申请人指控 SCOPS 存在以下错误：（1）提及具有重大意义的贡献；（2）表示其事业未将其努力与该领域其他人的努力区分开来；以及（3）使用了"超出其直接专业领域、具有广泛深远影响的"这一表述。

我们同意申请人的观点，即 SCOPS 关于具有重大意义的贡献的讨论并非此项移民福利的要求，但我们不同意其其他观点。当 SCOPS 提及申请人未将其事业与该领域其他人的努力区分开来时，其要点似乎是：申请人的努力具有实质性价值，但欠缺的是其努力将在该领域产生何种影响，而不仅仅是對现有成果作出渐进式改进。这不足以证明其工作对该领域更广泛层面的潜在预期影响将超过名义上的影响。这与 Dhanasar 决定中该外国人的教学活动相类似，该教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会"对 STEM 教育领域产生更广泛的影响"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。申请人未证明 SCOPS 在此存在错误。

最后，其使用"超出其直接专业领域、具有广泛深远影响的"这一表述，传达了申请人必须证明拟议事业将"对该领域……产生更广泛的影响"（Id.）、具有"更广泛的影响"（Id. at 889）、且事业可能在"某一特定领域内具有国家甚至全球影响"（Id.），或有可能广泛推进并广泛影响美国战略利益（Id. at 892）这一要求。因此，尽管我们

未使用 SCOPS 在此使用的特定术语，但申请人未证明其偏离了正轨，纳入了 Dhanasar 决定中未包含的要求。

c. SCOPS 是否将拟议事业与其未来就业相混淆

第三，申请人指出 SCOPS 将其拟议事业与就业相混淆。在初始申请中，申请人表示其"拟议事业是我研究职业生涯的总体目标，无论我在何处就业，它都不会改变。"对 SCOPS 决定的审查表明，其在一定程度上关注了申请人的拟议事业以及申请人将在就业期间实现其努力，并讨论了这将如何将该事业的影响限于雇主及其客户。我们认可其关于拟议事业不会直接与任何单一雇主挂钩的主张，且我们的第一项要件分析不会以此方面为中心。

但我们不同意申请人所称 SCOPS 的决定"基于其就业身份对[申请人的]拟议事业附加了一项限制，然后分析了该被修改后的事业而非实际拟议事业。"SCOPS 并未仅将申请人的事业评估为与雇主挂钩并将全部分析建立在该限制之上。其还讨论了该事业作为研究及其可能对更广泛领域产生的影响。

仅仅"推进目标"——如申请人在此所称——具有国家重要性，并不能达到国家重要性的标准。关于 Dhanasar 决定要求何种证据来证明国家重要性，审查显示 Dhanasar 博士将其拟议事业呈现为在其领域具有重大影响，支持其申请的许多专家信函亦如此。当我们审议 Dhanasar 博士的上诉时，我们进行了两项评估，以确定在第一项要件的国家重要性要求下，什么符合、什么不符合拟议事业的条件。我们认定其未来研究努力符合条件，而其未来教学事业不符合条件。

最终，申请人在第一项要件的国家重要性要求下应回答的问题，不是某项事业是否可能以某种有限方式触及更广泛领域，而是其是否可能以具有国家重要性的方式影响该领域。仅增加知识或对领域作出其他改进而无更广泛影响的常规性或渐进式贡献，通常不足以满足 Dhanasar 第一项要件的要求。See id. at 889-90, 893（通过其描述性语言得出结论，事业在领域中的影响应是广泛或深远的，且不应是有限的，例如"更广泛的影响"、"重大潜力"、"实质性积极经济效应"以及"更广泛地"）。

Dhanasar 决定提供了示例，说明就国家重要性而言，符合条件的事业不能建立在微小影响之上。该决定并未规定我们仅考虑某项事业是否有可能在领域中产生任何预期影响。以该方式解释要求将实际上使第一项要件下事业必须具有国家重要性的水平要求归于无效。相反，它应包括定性方面，并具有"某一特定领域内的国家甚至全球影响"或"雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应"。Id. at 889-90。（着重号为原文所加）。

我们在 Dhanasar 决定本身中实施了该概念，当时我们区分了其两项主张的事业：一项是继续研究纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，另一项是继续在大学层面教授航空航天工程。Dhanasar 博士未来研究的潜在影响水平是证明其工作符合第一项要件下国家重要性标准的关键因素。使这一点显而易见的是，其未来的教学努力在更广泛领域中没有足够的影响水平，因此不符合第一项要件下的国家重要性要求。Dhanasar 博士未证明其"将从事对 STEM 教育领域产生更广泛影响的活动"。

拟议事业应展示定性贡献——例如充分推进知识、改进实践或创造具有国家甚至全球影响的条件——而非依赖含糊或渐进式效果。USCIS 政策指南进一步强化了这种定性方法为适当方法，指出国家重要性可"如果记录证据证明该人的拟议事业具有重大潜力"对社会或特定技术或研究领域产生显著积极影响，则可确立。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(D)(3)（引述 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90, 892）。（着重号为原文所加）。

当我们评估国家重要性时，相关问题不是该外国人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注"该外国人拟从事的具体事业"，并寻求证明其实际拟议工作的"潜在预期影响"的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。SCOPS 在其补件通知和申请拒绝决定中传达了这一点，但申请人似乎拒绝接受机构对该问题的裁决。申请人有责任提交优势证据满足法规、规章、先例决定和机构政策所规定的要求的主张和证据。但其在此未履行该责任。See Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3（认定提交方的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任）。

NIW类别中国家重要性要素之目的的核心，不在于外籍人士正在从事重要工作。虽然这可能是Dhanasar第一项要件下的考量因素，但它属于第一项要件的实质重要性要求。相反，国家重要性是指该个人拟议的事业很可能在外籍人士从事该事业的领域产生值得注意的、独特的、实质性的影响。因此，从事重要工作是其中一项要求，但寻求NIW的人必须表明其努力不止于此，并且其工作将在该领域产生影响。

正如SCOPS在其否决决定中指出的，申请人关于其努力具有国家重要性的主张可以被任何从事同类工作的人采纳和使用。因此，申请人的立场似乎是，每一位从事与其拟议相同类型研究的移民，仅凭从事该工作就应当符合Dhanasar第一项要件。这完全不足以满足NIW分类下的国家重要性要求，申请人似乎将第一项要件的实质价值要求与其国家重要性要求混为一谈。

d. SCOPS是否未能正确评估该事业与STEM的关系

对于申请人的第四项主张，即SCOPS“ 未能评估STEM ”，SCOPS称：

申请人未能证明拟议事业旨在推进STEM技术或研究。记录未显示拟议事业将在更广泛的范围内对STEM领域产生影响，以确立其国家重要性。不影响更广泛领域的STEM活动不具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

申请人上诉状中的分析在上述第一句引文之后即告终止。但这样做时，申请人遗漏了高度相关的信息：USCIS政策要求申请人证明其STEM事业满足Dhanasar第一项要件的所有要求。该政策明确规定：

关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。

参见6 USCIS Policy Manual, supra, F.5(D)(4)（着重号为后加）。与申请人的主张相反，他未能证明其特定拟议事业具有国家重要性，因此，他未能确立任何与STEM学位或领域相关的特定证据考量因素应纳入USCIS对其主张的分析。因此，尽管SCOPS在表述“ 申请人未能充分证明拟议事业旨在推进STEM技术或研究 ”时或许可以表达得更好，但这并非其方面的控制性错误。

最后一点，我们同意申请人的观点，即他能够投入拟议事业的时间多少，可能是Dhanasar第二项要件下更为相关的议题。

由于申请人未能充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，他未能证明有资格获得豁免工作邀请要求的NIW。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：(1) 其在相关或类似努力中的教育背景、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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

SCOPS认定申请人满足了此项要件，正如申请人在上诉状中所指出的。但正如我们在结束第一项要件分析时所指出的，SCOPS在第一项要件下的一些不利认定更适合在第二项要件下考量。如果SCOPS将这些信息纳入其第二项要件分析，他们是否会给予申请人第二项要件的认定并不明确。因此，我们撤销SCOPS的第二项要件认定，而非让他以为在其就本决定提交的任何动议中，或在任何未来的NIW申请中，他应当预期第二项要件会得到满足。

此外，Dhanasar的第二项和第三项要件要求申请人证明其有资格获得满足额外要求的NIW。但由于申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，他没有资格获得NIW，进一步讨论第二项和第三项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“纯粹咨询性认定”））；另见Matter of Lema Mizhirumbay, 29 I&N Dec. 351, 353 n.2 (BIA 2025)（在申请人本已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，申请人有责任证明其有资格获得所寻求的移民福利。申请人未能履行该责任。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外籍人士，或原本不可入境或可被驱逐的外籍人士，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。