JAN072026_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：40779142 日期：2026年1月7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）

申请人是一名人工智能研究员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）永久移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《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）拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案中的问题重新审查。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签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上在该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊才能是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人如此做到，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。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2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

本办公室将首先处理申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

SCOPS 认定申请人具有实质性价值的拟议事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。SCOPS 还认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业。并且 SCOPS 认定，权衡适用因素，豁免工作要求、并因此豁免劳工证将不会惠及国家利益。

申请人主张 SCOPS 滥用自由裁量权，并援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。其在上诉中称，其在记录中于上诉前及上诉时提交的证据表明其满足 Dhanasar 框架下全部三项要件，并值得基于国家利益对工作要求、并因此对劳工证获得自由裁量豁免。

A. 拟议事业

在初始申请的第5部分和第6部分中，申请人将其事业描述为“ 人工智能研究员 ”，预计即将变更工作至[已隐去]的“ 应用科学家II ”，计划“ 开发用于图结构数据链接预测的最先进深度学习模型，以推进基于知识检索的大型语言模型中的多样化应用 ”。如其在回应 SCOPS 证据请求（RFE）时提交的声明中进一步描述的，申请人表示其事业将推进“ 服务于

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

美国利益、安全、经济和就业创造的各种应用”。具体而言，其称这些应用包括“通过链接预测对社交媒体平台进行用户内容嵌入优化”、“用于检测金融系统中欺诈和洗钱的知识图谱链接预测”以及“通过产品-客户链接匹配改进电子商务平台推荐系统”。申请人强调四个“研究项目”以描述其当前和未来的工作，描述为“通过链接预测对社交媒体平台进行用户内容嵌入优化”、“知识图谱链接补全以增强检索增强型大型语言模型（LLM）”、“用于检测金融系统中欺诈和洗钱的交易链接预测”以及“通过产品-客户链接匹配改进电子商务平台推荐系统”。

申请人称，尽管其可能乐于在[已隐去]和[已隐去]等雇主处“从事与其拟议事业目标一致的工作机会”，但其“拟议事业是其研究事业的总体目标，无论其在何处受雇都不会改变”。申请人称，其推进拟议事业时打算从事的两份工作中的任何一份，无论是在[已隐去]还是在[已隐去]，都要求其投入“60%[的时间]专门从事用于链接预测的高级图深度学习模型研究，20%专注于将这些模型应用于公共数据集并在顶级国际人工智能会议上发表研究论文，[以及]20%集中于为[已隐去]的内部数据集和商业应用微调这些模型”。

B. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

在提交申请时，申请人提交了其签署的声明，描述其拟议事业和未来计划、学术资历、在学术出版物上发表的文章副本及作品被引用证据、描述申请人同行评审活动的证据、支持申请人文献计量主张的文件、其他政府政策和行业文章及报告，以及本办公室先例决定 Matter of Dhanasar 的副本。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了[已隐去]计算机科学系[已隐去]的推荐信、更新的签署声明，描述其拟议事业和未来计划，提供了关于其事业主题事项的更多细节，以及在学术出版物上发表的文章副本和作品被引用证据、支持申请人文献计量主张的新文件、描述申请人参与同行评审活动的证据、来自[已隐去]和[已隐去]的工作邀请函，以及其他政府政策和行业文章及报告。

上诉中的问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS 认定，虽然申请人满足 Dhanasar 分析框架的第二项要件，但其未证明满足 Dhanasar 第一项和第三项要件。在上诉中，申请人主张 SCOPS 滥用自由裁量权，未能考虑证据整体，并在分析证据时作出错误的法律结论和事实陈述。特别是，申请人声称 SCOPS 错误地将其拟议事业与其就业混为一谈。其坚持认为其个人声明清楚说明其拟议事业是从事研究工作，该工作将与其在[已隐去]以及随后在[已隐去]的就业相分离。

根据记录中的证据，他主张其拟议事业具有国家重要性。我们不同意申请人对于SCOPS决定的评估。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

如前所述，申请人主张SCOPS滥用其自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。Buletini案法院考虑审查所提交证据的质量，以确定其是否确立申请人的资格。为确定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.; see also Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。根据记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。4 SCOPS的决定将申请人的拟议研究工作概述为其预期事业，确认了所提交的文件，并对证据进行了权衡，但认定该证据缺乏证明价值。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。如所述，拟议事业以及记录中的证据并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国家甚至全球影响，或产生上升到国家重要性水平的更广泛影响。

Dhanasar分析框架的第一项要件——重大价值和国家级重要性——聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. 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。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

如上所述，申请人在初始申请的第5部分和第6部分将其事业描述为“ 人工智能研究员 ”，预计即将变更工作为在l !的“ 应用科学家II ”，计划“ 开发用于图结构数据链接预测的最先进深度学习模型，以推进基于知识检索的大型语言模型中的多样化应用 ”。他还表示，其事业将推进“ 服务于美国利益、安全、经济和创造就业的各种应用 ”，包括诸如“ 通过链接预测为社交媒体平台进行用户内容嵌入优化 ”、“ 为金融系统中的欺诈和洗钱检测进行知识图谱链接预测 ”以及“ 为电子商务平台改进推荐系统进行产品-客户链接匹配 ”等应用。他并强调了四个“ 研究项目 ”来描述其当前和未来的工作，描述了“ 通过链接预测为社交媒体平台进行用户内容嵌入优化 ”、“ 增强检索增强型大型语言

3 尽管我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
4 See, e.g., Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [S]o long as [USCIS] has given reasoned consideration to the petition, and made adequate findings, we will not require that it address specifically each claim the petitioner made or each piece of evidence the petitioner presented. ”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述 ”）。

模型（LLM）的知识图谱链接补全 ”、“ 为金融系统中的欺诈和洗钱检测进行交易链接预测 ”以及“ 为电子商务平台改进推荐系统进行产品-客户链接匹配 ”。

尽管他强调其拟议事业不依赖于与任何实体的雇佣关系，但申请人确实描述道，他拟利用来承载和促进其事业的渠道是未来在私营行业或学术界的就业。申请人将其工作职责描述为“ 开发基于图的深度学习模型，以增强j I广告项目中的推荐系统性能 ”，这与其描述拟议事业的方式基本一致。

但申请人为更详细地描述其拟议事业而提供的四个当前和/或未来研究项目的描述，并未包含足够具体的细节或文件，以支持其主张，即预期从其拟议事业中产生的利益可超越其雇主，对其领域产生国家甚至全球影响，或广泛涉及其他领域或行业中具有国家重要性的事项。申请人主要依赖其陈述，而没有佐证证据，将其拟议研究工作描述为对推进其领域有价值。他未提供足够证据支持其主张，即其拟议研究项目在履行其于I I~----------另一未预期的未来雇主处的雇佣职责时进行，或其所选择用于推进其拟议事业的任何其他就业渠道，将具有国家甚至全球影响，或在其领域更广泛地涉及与国家重要性相称水平的事项。

尽管其初始陈述结合其更新陈述提供了更多关于其预期项目的细节，但记录缺乏证据支持其关于拟议事业及其在通过国家甚至全球对该领域的影响或通过其更广泛影响而上升到国家重要性水平的事项中所占地位的主张。相反，拟议事业的主要利益似乎将流向雇主，例如~----------~或其他未预期的未来雇主，从申请人认定为履行其拟议事业渠道的雇佣职责中受益。我们注意到，仅对特定雇主的利益，即使是具有全国足迹的雇主，与申请人的事业是否具有国家重要性的问题也不足够相关。See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。我们在Dhanasar中表示，“ 我们考虑[拟议事业]的潜在预期影响。”如上所述，当事业的利益流向特定雇主，或以其他方式被狭窄描述而未证明国家甚至全球影响或上升到国家重要性水平的更广泛影响时，该潜在预期影响即被削弱。

申请人表示，他期望其研究工作将发表在学术文章中并在会议上展示。但申请人未详细说明或确立其传播计划并提供支持证据。而且，尽管申请人粗略概述了其预期作为拟议事业渠道或载体的就业的工作期望，但随申请提交的工作录用信并不包含可支持申请人主张的职位描述。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。由于申请人在此未如此做，他

未能充分确立其在美国的拟议事业将根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

申请人提出主张，但没有佐证证据，称其研究将影响国家政府政策并推进其人工智能领域。但在评估国家重要性时，我们关注的不是该领域的重要性；我们评估的是具体拟议事业。仅仅提出一项与具有重大价值或美国特别关注的领域相邻的事业，并不会使该事业默认具有国家重要性。

此外，申请人未能充分支持其关于拟议研究工作的潜在未来影响的主张。如上所述，其陈述仅提供了研究目标的一般性概述。但申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。同上。申请人在此并未做到。相反，记录中的大部分证据集中于描述其领域的细微之处。例如，申请人提交了若干描述大型语言模型重要性的文章。尽管这些文章有助于证明申请人所在领域的重要性，但这些文章并未证明申请人具体工作的国家重要性。换言之，尽管这可能证明拟议事业的实质价值，但并未支持或证明其在全国乃至全球范围内的潜在未来影响，或上升到国家重要性层面的更广泛影响。记录未能充分证明这些文章与申请人打算从事的具体事业之间的关系，也未证明这些文章如何支持拟议事业将施加的全国乃至全球影响，或识别出拟议事业所产生的、以提升至国家重要性层面的方式存在的任何更广泛影响。

申请人指出，其拟议事业得到“美国机构拨款”的支持。为证明这一点，申请人提交了一篇据称于2022年发表的学术文章的副本。该文章的致谢部分指出，该工作部分由国防高级研究计划局（DARPA）拨款支持，部分由战争部基础研究办公室的拨款资助。但记录未表明有关拨款资金的详细信息，例如目的、金额、任务，甚至受助方，以致我们无法评估申请人关于该资金因其全国乃至全球影响或上升到国家重要性层面的更广泛影响而反映了其拟议事业的国家重要性的主张。换言之，记录未证明拨款背后的目的或利益，也未表明该资金支持了申请人的拟议事业，或以其他方式表明对申请人作为其拟议事业一部分而拟开展的工作存在利益。

申请人主张，SCOPS错误地认定记录中的推荐信及其陈述未详细说明或确立其计划，即引入所声称的新颖和创新性进展，这些进展可能被传播给或采纳于该领域或行业中的其他从业者。但这些推荐信主要提供了其先前研究项目的一般性概述，未提及或描述其拟议事业及其所声称的在全国乃至全球影响人工智能领域的新颖和创新性进展，或具有上升到国家重要性层面的其他更广泛影响。

总之，记录中不包含相关、有证明力或实质性的证据，证明申请人的拟议事业通过对该领域的全国乃至全球影响或上升到国家重要性层面的更广泛影响而具有潜在积极影响。因此，我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

C. 处于推进拟议事业的有利地位

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，仅此问题的解决本身即要求驳回其上诉。但由于SCOPS的决定就申请人在Dhanasar第二项要件下的资格作出了具体结论，我们将讨论申请人是否处于推进拟议事业的有利地位。

我们不同意SCOPS的结论，即申请人已证明其在Dhanasar分析框架第二项要件下处于推进其拟议事业的有利地位，并将撤销该结论。在评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时，根据Dhanasar第二项要件，我们审查：（A）申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；（B）申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用模式或计划；（C）在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及（D）个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。Y-B-，21 I&N Dec. 第1142页注3。记录中包含申请人与其事业领域相关的教育背景及学术工作展示的证据，包括个人及团体形式。但仅孤立地拥有教育、技能和/或知识并不使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于推进拟议事业的有利地位的程度。

并且，尽管我们认可申请人的发表和引用记录，但我们认定申请人未能一致地记录其打算如何开展其拟议的研究活动。此外，其未证明已在实现具体拟议事业方面取得进展，或已确立对其未来研究的兴趣。

事实上，除申请人自己的陈述外，记录中不包含支持其拟议事业计划的充分文件。例如，来自[已隐去]的推荐信虽然对其技能和工作以及其领域的重要性大加赞扬，但未充分解释这将如何使其处于推进其所提议的具体事业的有利地位。

并且如上所述，申请人称其获得了“ 美国机构拨款 ”以支持其研究，但未表明其是确保研究项目资金的主要负责人。相比之下，Dhanasar博士提供了证据，证明其“ 发起 ”或“ 是若干已获资助拨款提案的主要获奖联系人 ”，并且其是“ 许多拨款中唯一列出的研究人员 ”。Dhanasar，第893页注11。

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、资助或获得学术学分，但并非每一位从事原创研究的个人都会被认定处于推进其拟议事业的有利地位。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如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，或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。并且，尽管申请人称其就业与其事业是分开的，但其就业要求其通过例如发表学术文章来推进其事业，但归功于其的绝大多数出版物是在其完成本科或研究生学业期间发表的。申请人未能充分证明其过去的出版物和当前就业将使其能够继续推进记录中所述的拟议研究。

因此，申请人未能以实质性、相关且有证明力的证据证明其处于推进其拟议事业的有利地位。

D. 基于就业第二优先类的类别资格

经对记录进行重新审查，我们将撤销审理主任的结论，即申请人已证明其是符合基于就业第二优先类永久移民分类资格的高级学位专业人士。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别。记录中包含申请人来自[已隐去]的电子与电气工程学士学位副本及成绩单。记录还包含一份学历评估，将申请人的单一来源学位等同于美国高等教育机构的计算机科学与工程理学学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）维护的全球教育教育数据库（EDGE）显示，在中国经认证的高等教育机构完成课程后获得的学士学位是等同于美国学士学位的单一来源学位。

但记录中的工作经验信不足以评估申请人是否在该专业领域获得了至少五年逐步负责的学士后工作经验。申请人提交了一封来自[已隐去]的信函，其中称申请人于2019年8月至2024年12月“ 作为计算机科学系的博士生开展研究 ”，并且在同一系“ 担任助教 ”。

但是，申请人提交的美国劳工部ETA-9089表格（永久雇主认证申请——附录A外籍工人信息）载明申请人曾在三个特定时间段工作——2024年5月至2024年8月、2023年5月至2023年8月、2022年5月至2022年8月。这些时间段累计不足五年的学士后工作经验。这些时间段还与表格上关于申请人工作经验的陈述相冲突，即其与[已隐去]的工作经验为2019年8月至2024年12月期间。我们进一步注意到[已隐去]跨越

申请人与[已隐去]的雇佣关系为兼职而非全职雇佣。记录未证明申请人在上述任何时间段内的兼职雇佣如何能够构成足够逐步递进的学士后经验，从而认定申请人为已获得高级学位的专业人士。

且记录中缺乏足够证据以评估申请人作为特殊能力个人获得EB-2分类的资格。因此，如上所述，我们撤回SCOPS关于申请人已证明其具备EB-2永久移民分类类别资格的结论。申请人应准备在任何未来程序中回应其EB-2分类的类别资格问题，该等程序要求申请人证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人的资格。5

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一或第二要件，我们认定其不值得行使有利裁量以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工认证。我们进一步撤回SCOPS关于申请人已证明其为有资格获得EB-2类别移民分类的高级学位专业人士的结论。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架剩余要件下证明资格的问题，即综合权衡适用因素，豁免工作邀请要求及劳工认证是否有利于美国。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25及Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

在移民申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。

5 由于根据Dhanasar分析框架解决有关申请人是否有资格豁免工作邀请要求及劳工认证的问题对本上诉具有决定性，通过签发补证请求对申请人EB-2分类类别资格进行进一步调查和分析将不具有法律意义。