JAN132026_08B5203 · 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

案由：40764630 日期：2026年1月13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）

申请人是一名电气工程师，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（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)。

SCOPS驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS认为记录未能证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，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] 在申请人证明以下各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

如上所述，SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。SCOPS的分析仅限于：“ 2012年8月来自[已隐去]的电气工程理学硕士学位证据……使[申请人]符合持有高级学位的专业人士资格。 ”SCOPS未审查申请人的外国学位是否等同于高于学士学位的美国学术或专业学位，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的。因此，本办公室撤回SCOPS关于申请人的外国学位证据——仅凭该证据——即使其符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先分类资格的陈述。见同上。

A. 国家重要性

SCOPS认定拟议事业满足Dhanasar第一项要件。然而，SCOPS的分析仅限于称申请人“ 提交了充分证据证明该事业具有实质价值 ”以及其“ 提交了充分证据证明该事业具有国家重要性 ”。本办公室同意记录证明申请人的拟议事业具有实质价值。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。见同上。

申请人将该事业描述为一项计划，“ 继续其关于开发精确的半导体器件表征与建模技术的研究，以识别并纠正器件失效的原因，并验证与下一代产品相关的风险，从而推动新型存储器件、工艺和结构的开发。 ”更具体而言，他表示打算“ 寻求半导体器件工程师职位……在[已隐去] ”，类似于其自2012年以来在[已隐去]担任职员工程师的工作，并指出其拟议事业“ 无论我在何处受雇都不会改变 ”，即使受雇于[已隐去]以外的雇主。他还提交了关于其资格的信息、关于其合著并发表的学术研究论文的信息、提供半导体一般性信息的出版物副本以及推荐信。

在Dhanasar第一项要件下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ 该[个人]拟从事的具体事业 ”

[1] 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）。

并“ 考虑其潜在预期影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或“ 具有雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

本办公室认识到科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在重点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。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，与所有案件一样，涉及STEM领域的拟议事业不仅必须证明实质价值，还必须证明国家重要性，例如在某一特定领域具有国家甚至全球影响，而不仅仅属于STEM领域。参见同上；另见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

记录证明电气工程以及半导体研究与开发领域总体上具有重要性。然而，如上所述，确定拟议事业是否具有国家重要性的问题，不仅仅是该事业是否属于具有重要性的行业、领域或职业。相反，重点在于该具体事业是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响，如Dhanasar第一项要件所设想的那样，例如在某一特定领域具有国家甚至全球影响。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。如上所述，申请人提交了关于其资格及其合著先前研究的信息、关于半导体的一般性信息以及推荐信。尽管拟议事业可能有利于[已隐去]或任何其他潜在雇主，但记录未能证明申请人作为某一雇主可能众多类似研究人员之一工作的提议，如何在电气工程、半导体研究与开发或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺所产生的影响。作为国家重要性的另一潜在指标，记录未能证明该具体事业如何可能具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响。见同上。由于记录不支持拟议事业可能具有国家重要性的结论，本办公室撤回SCOPS相反的陈述。因此，记录不满足Dhanasar第一项要件，而该项具有决定性。见同上。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

转向SCOPS所述驳回申请的理由，SCOPS承认记录包含关于其资格的信息、关于其合著并发表的学术文章的信息以及推荐信。然而，SCOPS指出，记录未能证明申请人的工作如何表明成功记录或来自相关实体或个人的充分兴趣。基于这些问题，SCOPS认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，而这是Dhanasar第二项要件所要求的。见同上。

在上诉中，申请人重申他处于有利地位，能够推进拟议的事业。他引用了他在电气工程领域的国外学位，他将自己的个人陈述描述为未来活动的模型或计划，他将对自己合著文章的引用描述为在实现拟议事业方面取得的进展，并重申他的工作已被他人实施，作为相关实体或个人感兴趣的证据。

Dhanasar第二项要件将重点从拟议事业转移到从事该事业的个人。为确定个人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：在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模型或计划；在实现拟议事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们承认申请人的学术经历和先前研究与拟议事业相关。然而，记录中关于申请人未来活动的模型或计划的信息有限。例如，他应SCOPS的证据请求（RFE）提交的个人陈述声称，他“ 旨在为基于NAND闪存的服务器存储开发一个预测可靠性框架 ”。然而，鉴于他寻求作为[已隐去]或类似雇主的雇员工作，该雇主可能要求申请人全职从事其他项目，而非允许他自行决定工作职责和任务，申请人是否能够——以及何时能够——从事该项目尚不明确。此外，即使申请人可能开发他所提及的框架，他的个人陈述或记录其余部分均未提供关于其这些活动的模型或计划的细节，例如在雇主不资助的情况下如何获得资金、他计划何时进行某些阶段的研究并准备出版信息，以及关于拟议研究的其他信息，这些信息构成Dhanasar第二项要件所设想的未来活动模型或计划类型。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。除此之外，申请人的概括性陈述并未就拟议事业的未来活动模型或计划提供强有力的指示。

其次，如SCOPS所述，记录中关于申请人在相关或类似努力中的成功记录的信息不足。他提供了关于他在2013年至2023年（含）期间合著发表的六篇研究文章的信息；然而，记录并未确立在11年期间撰写或合著六篇出版物相对于其他电气工程研究人员的重要性。例如，记录中关于另一位电气工程研究人员的信息表明，与申请人不同，该其他研究人员“ [发]表了70多篇技术期刊和会议论文 ”。

申请人在六篇研究文章中的角色似乎较弱，因为他分别两次被列为第三、第四和第五位署名研究人员。此外，即使申请人在11年期间作为第三、第四或第五位署名研究人员对这六篇出版物的贡献可能表明在相关或类似努力中取得了成功，记录也未确立文章引用次数的重要性。更具体地说，2023年发表的文章在申请人于2025年1月提交I-140表格（外籍工人移民申请）时显然没有引用，

工作者，于2025年1月，以及他于2021年发表的文章仅有两次引用。2 于2013年、2014年和2015年发表的四篇文章分别有50、25、17和9次引用，尽管记录并未确立电气工程学术研究文章获得这些引用次数相对于类似文章的重要意义。

根据USCIS政策手册，证明申请人工作具有较强引用历史的文件，或已发表文章的摘录显示对申请人工作的正面讨论或采用，是可能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业的证据类型。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policymanual。申请人提交了关于他描述为显著的引用的信息，但这组选择性信息并未全面反映引用的实质内容，例如那些可能对申请人合著文章中的信息持批评态度的引用，或某些合著者在其后来可能发表的其他文章中的自引。申请人声称引用证明“ 世界各地的研究团队已在各自的事业中利用了[他的]工作 ”。然而，记录中引用文章的副本提供很少或没有信息说明申请人的工作——或更具体地说，他作为第三、第四或第五合著者所工作的研究团队的工作——如何如所称被利用，以及任何给定的利用者可能位于何处。在此，申请人未证明其引用记录或围绕其已发表作品的讨论或采用反映了成功记录，或来自其他相关实体或个人的足以满足Dhanasar第二项要件的兴趣。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

其次，我们承认申请人提交了其他电气工程师的推荐信，包括申请人合著的几篇文章的主要或第二作者。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以给予该意见较少的权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定证据。Id.; 另见 Fed. R. Evid. 702（规定专家意见可以“ 帮助事实认定者理解证据或确定争议事实 ”，而非其本身即为事实证据）。

推荐信一般讨论申请人在其研究项目和活动中作为第三、第四或第五署名研究人员的支持角色。相关地，如上所述，申请人作为署名合著者的文章在他提交I-140表格时获得很少或没有引用，这并未表明在类似努力中取得多大成功，或来自其他相关个人的兴趣。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们注意到一封推荐信一般声称

2 申请人应SCOPS的RFE提交了额外的引用信息。然而，申请人必须在提交申请时确立其寻求福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合变得符合资格后予以批准。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于额外引用信息的日期在I-140表格提交日期之后，其不能确立资格。然而我们注意到，即使更新的引用信息能够确立资格，它在所涉六篇文章中总共仅提供六次额外引用，差异微不足道。

申请人的“工作继续在其同事中广泛传播”。然而，无论是该信函还是记录其余部分均未证实这一说法。例如，无论是该信函还是记录其余部分均未澄清申请人的哪项具体工作被传播。除了作者的模糊提及外，无论是该信函还是记录其余部分均未证实据称传播申请人工作的广义同事的范围，以及是什么将这种未指明的传播归类为广泛。相反，如上所述，申请人在11年期间合著的六篇文章显然获得很少或没有引用，除此之外，这并不表明显著关注或广泛传播。此类未经证实的说法无助于我们理解证据或确定事实，并降低了该信函的证明价值。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795; 另见 Fed. R. Evid. 702。进而，我们特别注意到，申请人描述为相关实体或个人感兴趣证据的其中一封信函，是由其一位资深同事撰写的，该同事受雇于其当前雇主，且申请人与之合著了申请人一般声称已引起兴趣的大部分工作。申请人当前雇主、更具体地说合著这些文章的资深研究人员对其自身研究感兴趣的证据，并非其他相关实体或个人感兴趣的证据。尽管推荐信支持申请人已协助——且可能继续协助——其他研究人员进行其研究项目的结论，但它们不支持申请人处于有利地位以推进拟议事业的结论。

综合考虑全部情况，申请人未能以优势证据证明其处于有利于推进其拟议事业的良好位置；因此，其未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件，而该要件具有决定性。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

由于我们认定记录不支持拟议事业具有国家重要性的结论，且记录不满足Dhanasar第二项要件，二者各自均具有决定性，我们对记录是否满足Dhanasar第三项要件保留意见。见同上；另见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项对国家利益豁免的资格，或 otherwise 不具备获得该豁免的适当理由。

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Form I-862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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格受到影响。