JAN142026_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

案号：40638990 日期：2026年1月14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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明豁免工作要求符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第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积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第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）可作为酌情事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 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。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人是电气与计算机工程师，其拟议事业为“ 继续其研究，利用最先进的功率优化技术，以提高电力系统的效率、可靠性和可持续性。 ”SCOPS认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。在上诉中，申请人主张SCOPS未能“ 正确适用法律并审查所有相关证据 ”。经审查，本办公室认定申请人未能证明其作为酌情事项符合国家利益豁免的资格。

A. 申请人符合持有高级学位的专业人士资格

申请人是电气与计算机工程师。他提交了2016年[已隐去]颁发的电气与电子工程理学学士学位文凭和成绩单；以及一份学术评估，说明其学位等同于美国电气与电子工程学士学位。[2] 此外，申请人提交了一封雇佣信以证明在该专业领域五年逐步积累的经验。SCOPS正确认定，记录中的雇佣信仅证明其获得学士学位后三年逐步积累的经验。在上诉中，申请人提交了一封新的雇佣信，其中包含额外三年的经验。因此，本办公室认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。

B. 记录未能证明拟议事业具有国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。同上。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。如上所述，申请人打算“ 继续其研究，利用最先进的功率优化技术，以提高电力系统的效率、可靠性和可持续性。 ”他表示将通过其博士项目继续研究；之后作为博士后研究员继续研究。他主张其研究将有助于“ 优化电力输配系统并增强控制机制，确保电网有效且不间断

[1] 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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
[2] 本办公室注意到，SCOPS强调了记录中关于申请人学位日期的相互矛盾的信息。记录显示，尽管他于2019年获得实体学位，但申请人于2016年完成了所有学位要求。

运行，同时降低成本，并在同行评审期刊和会议上发表原创电气与计算机工程研究。”记录包括关于能源行业对全球排放的影响以及电力部门低效率的行业报告和文章。本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。SCOPS认定申请人证明了其拟议事业的国家重要性。经重新审查，本办公室将撤回SCOPS就此事项的决定，因为本办公室认定记录未能证明拟议事业的国家重要性。

Dhanasar指出，一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它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。同上。申请人主张其继续在电气与计算机工程领域进行研究的拟议事业将优化电力系统并减少电力部门的低效率，以减轻环境影响。他主张其拟议事业与国家和国际气候目标一致，有助于减少碳排放，并促进可持续能源。他还表示其拟议事业将通过降低消费者和企业的电费产生经济效益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，记录中的证据不支持认定在电气与计算机工程领域具有国家或全球影响。

申请人主张其研究与国家和国际气候目标一致，有助于减少碳排放并促进可持续能源。为支持这些陈述，申请人提交了推荐信。虽然作者讨论了其先前工作的影响以及其工作如何被该领域其他人使用，但这并未证明申请人在其拟议事业陈述中所描述工作的未来影响。例如，一位作者指出，“ [增]强电网能力对全球各地人们的个人和职业追求极为重要。”当作者讨论增强电网能力与申请人工作的关系时，作者讨论的是申请人先前参与开发的一款电网管理工具，以及它如何提高电网的韧性。如上所述，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然本办公室认可申请人的工作及其经验；但在此，作者的关注点在于该事业领域的重要性以及申请人先前工作的影响，而非申请人拟议事业的未来影响。

首先，这封信总体上讨论了增强电网能力，虽然本办公室认可电网韧性和效率的重要性；但申请人的拟议事业与重要问题的相关性并不能确立国家重要性，因为它并未证明其未来影响。相关问题不是该个人将从事的行业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在此，申请人不当依赖行业的重要性来充分证明其拟议事业的国家重要性。在没有充分书面证据证明具体拟议事业对行业的更广泛影响的情况下，

申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

此外，本作者及记录中的其他作者将他们的信函重点放在申请人（Petitioner）在该领域的经验上；举例说明申请人此前从事过的项目及其影响。我们承认申请人在该领域的经验；申请人过往成功和经验的证据与Dhanasar第二项要件的分析相关，即申请人是否处于有利地位以推进该事业。它并不能确立拟议事业的国家重要性，因为其重点在于申请人的资质，而非该事业的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人过往经验的证据，即使成功，也不足以确立拟议事业的国家重要性。Id. at 890。此外，申请人强调其工作得到了美国能源部（DOE）的资助，且该资助是其拟议事业具有国家重要性的进一步证据。在此同样，记录中强调的资助并非针对申请人的拟议事业，而是针对申请人此前从事的一个项目。这同样不足以确立拟议事业的国家重要性，因为它与Dhanasar第二项要件的分析更为相关。Id.

在初始申请中，申请人主张“ 本提案的经济效益是巨大的 ”。他提交的证据显示，2021年电费占家庭支出的11%。申请人称“ 通过提高电力系统效率，他的倡议降低了全美消费者和企业的电费 ”，他主张这“ 转化为直接的经济节省，对家庭可支配收入产生积极影响，并增强美国企业的竞争力 ”。在补件通知（RFE）中，SCOPS认定申请人未能确立拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或将以其他方式提供实质性的积极经济影响。在回应RFE时，申请人主张USCIS指南规定“ 价值可在没有即时或可量化经济影响的情况下确立 ”。虽然我们同意实质价值可在没有即时或可量化经济影响的情况下确立，但本事项涉及的是国家重要性，而非实质价值。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。经济影响是Dhanasar为确定国家重要性而确立的一项衡量标准。Dhanasar指出，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于我们已认定记录未能确立拟议事业的国家或全球影响；我们将审查记录以寻找拟议事业经济影响的证据。

申请人称其“ 在电力系统优化方面的工作通过降低消费者和企业的电费、增强电网可靠性，以及减少与能源浪费和温室气体排放相关的环境成本，产生显著的长期经济效益 ”。如上所述，申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，记录中包含家庭电费和能源成本上升的证据；然而，记录并未确立可直接归因于申请人及其具体拟议事业的经济影响。因此，记录不支持申请人关于其拟议事业将产生实质性积极经济影响的主张，因而不能进一步确立其拟议事业的国家重要性。

事业。基于上述理由，我们撤回SCOPS关于国家重要性的认定，并认定记录未能根据Dhanasar框架确立申请人拟议事业的国家重要性。

C. 申请人未能确立其处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将重点从拟议事业转向个人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。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：其教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. SCOPS认定记录未能确立申请人处于有利地位以推进拟议事业，我们同意。

我们首先考虑有关申请人教育、技能、知识和成功记录的因素。Id. 申请人获得了电气与电子工程学士学位，并称其正在 I II I 攻读电气与计算机工程博士学位。然而，我们注意到，截至提交申请时，申请人尚未在其领域获得博士学位。我们认为，与拟议事业相关且与推进关键和新兴技术的工作相关的STEM领域高级学位，尤其是博士学位，是评估第二项要件时应与其他证据一并考虑的一个特别积极的因素。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在上诉中，申请人主张其已发表作品的引用率等同于成功记录。他称其一篇论文“ 被引用次数如此之多，以至于在2022年工程领域发表的所有论文中排名前20% ”。关于其整体引用记录，申请人最初提供了Google Scholar（GS）的证据，显示14篇文章获得29次引用，其被引最多的文章分别获得12次、9次和6次引用。然而，申请人未说明其中有多少是本人或合著者的自引。此外，申请人提交了Clarivate Analytics（CA）关于工程领域按发表年份的基线引用率和百分位的数据。申请人声称其2022年发表文章的引用排名前20%。申请人未说明其在确定这些百分位排名时是否计入了任何自引。此外，CA的文件指出“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引用次数很少，而相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”此外，即使我们接受其引用率作为成功记录，这也并非第二项要件认定的全部内容。虽然我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其作品的已发表材料 ”列为其提交的文件之一，但我们认定其根据第二项要件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、专业知识和在其领域的经验、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，使其处于有利地位以继续推进其高超音速技术研究的拟议事业。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

适用于Dhanasar框架第二项要件的下一个因素是申请人的未来活动模式或计划以及实现拟议事业的任何进展。Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的拟议事业包括担任博士后研究员以继续其研究的计划。他主张其已从~----------~获得博士后研究职位。然而，记录中的证据不支持该陈述，因为申请人强调的信函并未提供就业。该信函称他们“ 将乐于考虑聘用[申请人]……如果有机会出现且[大学]获得必要资金 ”。该信函进一步称教授“ 期待在潜在机会出现时进行讨论 ”。虽然该信函作者描述了申请人的“ 强大背景 ”并详述了博士后研究员的职位；但该信函并未确立申请人关于其已获得职位的主张，因为该信函表明在信函撰写时并无可用职位或资金。因此，我们认定记录中有关申请人未来活动模式或计划及其实现拟议事业进展的证据，不支持认定申请人处于有利地位以推进该事业。

Matter of Dhanasar中列举的最后一项因素涉及来自潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣证据。同上。在此，我们同样认定，记录中的证据不足以支持证明申请人处于有利于推进该事业的有利地位。为支持该因素，申请人主张其研究获得了DOE的资助。然而，我们认定该主张未由记录充分证明。为支持该主张，申请人提交了其在[已隐去]攻读学位期间合著的出版物副本，这些出版物的致谢部分表明该研究获得了该机构的资助或奖励。然而，记录并未确立这些资助奖励的范围；例如，记录未显示申请人是否为其研究申请并获得该资金。相比之下，在Dhanasar中，我们注意到申请人获得了对其发挥“ 重要 ”作用的研究项目的“ 持续 ”政府资助，具体而言，他发起或作为主要奖励联系人参与了若干获资助的资助提案，并且在许多资助中列为唯一研究人员。同上，第893页，脚注11。在此，我们无法判断申请人在获得该资金中的角色（如有），因此也无法判断该资金是否表明相关机构对申请人从事拟议事业有任何兴趣。记录中关于申请人获得美国政府机构资助的证据似乎与Matter of Dhanasar中申请人所获资助在种类上并不相似。

并非每一个进行过原创研究、发表过研究成果并提供过同行评审服务的个人都会被认定处于有利于推进其拟议事业的有利地位。相反，我们必须审查Matter of Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人的教育、技能和成功记录、其未来活动的模式或计划、其在实现拟议事业方面的进展，以及相关方产生的兴趣是否支持此类认定。同上，第890页。在整体考虑记录后，我们认定申请人未证明其处于有利于推进拟议事业的有利地位，因此，其未证明其满足Dhanasar框架的第二项条件。

虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人不满足Dhanasar框架的第一项或第二项条件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及并因此保留

Dhanasar的剩余条件。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁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”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项或第二项条件。因此，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后以其他方式应获国家利益豁免。

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）而根据该法第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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。