JUL282026_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：40666192 日期：WLY 28, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名地理空间技术领域的研究人员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。现本事项依据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。

I. 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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其“ 符合国家利益 ”，理应获得对职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可行使自由裁量权，2 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

关于基础EB-2移民分类，USCIS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。USCIS认定申请人未能满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。经重新审查，本办公室同意申请人未能依据Dhanasar第一项要件确立其拟从事事业的国家重要性。4

在上诉中，申请人主张USCIS在决定中犯错，忽视或贬低了证据，并在提高的审查标准下施加了新颖的要求。在决定对Dhanasar第一项要件的分析中，她援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，声称USCIS滥用自由裁量权，依赖不相关的考量因素，未适当评估全部证据。此外，她主张USCIS不当以她作为地理信息系统（GIS）专家的预期就业作为其拟从事事业，而非聚焦于她拟从事的研究事业。申请人强调，虽然她打算在美国为Schneider Geospatial或类似雇主担任GIS专家，但其预期就业与其拟从事的研究事业是分开的，该研究事业是开发农业土地利用动态和土壤肥力的新颖模型，以促进可持续农业、防止肥力流失并保护环境。她声称其陈述和支持证据清楚说明了其拟从事的研究事业及其国家重要性，具有推进其领域和国家农业部门的影响

2 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 USCIS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，仅基于其来自外国学术机构的学术资历属于高于学士学位的外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。然而，记录中未包含足以证明申请人的学术资历为高于美国学士学位的外国同等学位的证据。为符合基础EB-2高级学位专业人士分类的资格，申请人提交了其文凭和学业成绩单，表明她于2017年在尼日利亚[已隐去]大学获得土壤科学理学硕士学位。此外，她提交了世界教育服务公司（World Educational Services）2023年5月12日出具的五页学历评估与认证报告的第一页。该报告第一页与其外国理学硕士学位无关。由于申请人未提供完整报告，仅提供了五页报告的第一页，本办公室无法确定其外国学位是否为高于美国学士学位的外国同等学位，或以其他方式满足基础EB-2分类的要求。由于记录不够清晰，无法证明申请人持有任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位，或美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，或以其他方式证明其符合高级学位专业人士资格，她需要在今后任何要求确立该资格的程序中解决此缺陷。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
4 尽管本办公室可能不会逐一讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

推进其领域和国家农业部门。本办公室不同意申请人对USCIS决定的评价，具体如下。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室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）。见同上；另见Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，USCIS的决定体现了对证据的理性考量。在描述申请人拟从事事业时，该决定引用了申请人关于其拟从事研究的陈述作为其预期事业。此外，USCIS确认并分析了为评估其拟从事研究事业的实质性价值和国家重要性而提交的文件。基于记录，USCIS的决定是对证据的理性解释和考量。该决定确认并分析了提交的文件并对证据进行了权衡，但认定证据缺乏证明价值。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。如所述拟从事事业及记录中的证据，不支持申请人关于其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛影响或具有上升至国家重要性层面的意义的主张。

关于其拟从事事业，申请人最初提交了一份陈述，表明其“ 拟从事事业是开发农业土地利用动态和土壤肥力的新颖模型，以促进可持续农业、防止肥力流失并保护环境。 ”在其最初陈述中，她解释了其计划在美国为Schneider Geospatial担任GIS专家的职位，并指出其“ 在Schneider Geospatial的研究将通过其全国性商业渠道和与地理空间技术关键参与者的全州协会在全国层面得到推广。 ”此外，她表示计划通过同行评审期刊文章在该领域传播其工作。

在回应补件通知时，申请人提供了一份陈述，进一步说明她的研究，[已隐去]表示她打算在空间上驱动开发模型，该模型“ 将农业土地利用动态与土壤肥力参数相结合，以支持可持续农业实践 ”。她解释说，“ 通过结合地理空间技术、土壤科学和预测分析，[她]打算提供创新解决方案，以支持跨多种农业系统的土地利用规划和土壤管理。 ”在开发[已隐去]时，她表示该系统将“ 旨在通过将物理、化学和生物土壤属性与环境及土地利用数据相结合来评估和预测土壤肥力 ”，关键输入包括“ 土壤质地、pH值、有机碳、大量和微量营养元素、地形气候数据以及源自卫星影像的植被指数 ”。她解释说，[已隐去]将“ 把土壤分为肥力类别（例如低、中、高），并使用独立土壤数据或作物产量记录进行验证 ”。对于数据分析和制图，“ [该]系统利用QGIS、ArcMap和Google Earth Engine等工具 ”，这将生成“ 高分辨率肥力图 ”并“ 支持[]特定地点的养分管理和精准农业，帮助农民、研究人员和政策制定者。 ”

申请人表示，“ [从]长远来看，她计划与研究机构、农业利益相关者、政府机构和政策制定者合作，在真实

环境中实施这一模型，同时通过出版物、培训和社区参与为知识做出贡献。”此外，她概述了两个研究项目。第一个将“调查不同的土地利用变化，如城市化、森林砍伐和农业扩张，如何影响不同景观中土壤的物理、化学和生物特性。”她解释说，“目标是开发空间数据库和预测模型，帮助土地管理者和政策制定者了解哪些地区更容易受到土壤退化的影响，以及如何优先开展土壤恢复工作。”对于第二个项目，她计划“利用遥感、GIS和多标准分析（MCA），计划开发一个模型（地理空间土壤肥力评估系统），旨在评估农业土地适宜性，同时防止退化并保护土壤健康。”该模型将“识别脆弱地区并[将其]列为保护优先事项”，以促进可持续农业实践。她声称她的[已隐去]将有助于“减轻肥力流失、减少对过度化学投入的需求，并促进更高效的土地利用规划”，以协助农业可持续性和环境保护。此外，她声称[已隐去]与支持旨在“通过基于实时高分辨率数据实现特定地点养分推荐来推动精准农业和气候智能型农业”的研究的国家倡议相一致。

申请人打算通过同行评审出版物传播她的研究工作。如上所述，她的陈述指出她在美国的就业将与其拟议的研究事业分开，并表示她打算通过在Schneider Geospatial寻求职位来担任GIS专家。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即重大价值和全国重要性，侧重于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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。在确定全国重要性时，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，我们侧重于“外国国民拟从事的具体事业”。Id. 一项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。

申请人未按照Dhanasar的要求为其拟议的研究工作提供具体的拟议事业，且她未提供支持其声称的其拟议研究有可能影响其GIS领域、农业行业或任何其他领域和行业的聚焦程度或文件。虽然申请人的陈述通过确定两个重点领域及其潜在影响概述了她的拟议研究，但她的描述是简短的摘要，缺乏支持其影响主张的具体细节和证据。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。申请人在此未这样做。申请人从事GIS研究，重点是开发旨在评估和预测土壤肥力的空间模型，以应对可持续农业、土地退化和粮食安全方面的挑战，这可能证明拟议事业的重大价值。然而，她的拟议研究和记录中的证据并不支持或证明她的研究事业在全国或全球范围内的预期潜在影响，或通过更广泛的影响达到全国重要性水平。

作为比较，Dhanasar中的申请人证明他在空气和空间推进领域进行了研究和发展，更具体地说，涉及马赫5以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续研究和设计开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，以及大量支持性证据，证明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资助的文件。Id. 在此，申请人未提供Dhanasar所要求的支持其主张的具体细节或文件水平。

在她的陈述中，申请人声称她的拟议事业与联邦政府倡议相一致，包括美国农业部（USDA）和美国环境保护署（EPA）支持使用地理空间技术执行法规并识别环境和农业风险领域的倡议。此外，她主张她的拟议事业与USCIS政策相一致，因为她的拟议事业涉及推进科学、技术、工程和数学（STEM）技术的研究，特别是空间技术和系统以及对地遥感，这些被美国国家科学技术委员会认定为关键和新兴技术。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。申请人强调美国维持农业可持续性对经济增长、粮食安全和竞争力以维护国家安全的重要性。记录包括媒体文章和美国政府关于世界粮食短缺、土壤侵蚀和退化、林业气候变化、EPA地理空间项目、玉米带土壤利用、美国农业土地退化成本以及USDA粮食部门和经济等报告和政策的头几页。

虽然USCIS认可与STEM学位和领域相关的特定证据考量，“ 证据必须证明STEM事业既具有重大价值又具有全国重要性。 ”See id. 美国政府倡议的重要性没有争议。我们认可地理空间技术在应对环境和农业行业挑战方面的整体价值，以及吸引相关职业的合格专业人员，并加强我们国家的技术，特别是被认定为关键和新兴的技术。然而，它们的整体意义并不确立申请人特定拟议事业的全国重要性。See id. 仅仅利用空间技术和系统以及对地遥感进行研究不足以确立拟议事业的全国重要性。此外，行业或领域的重要性不足以满足Dhanasar框架下的全国重要性要求。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相反，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id.

申请人未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。申请人未充分详细说明其拟议研究，以了解其将如何推进STEM技术以及被认定为关键和新兴的技术，并对其领域、经济、农业行业和环境产生足够广泛的潜在影响，达到全国重要性水平。例如，该事业“ 可能具有全国重要性，因为它具有全国甚至

特定领域内的全球性影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步。”Id. at 889-90。申请人未充分详述其拟议研究，也未提供支持性证据，以使本局理解该研究将如何影响国家倡议，或对其领域具有足以达到国家重要性程度的广泛潜在影响。

尽管申请人主张USCIS错误地驳回了其同事的推荐信及其先前研究作为对其主张的佐证，但这些信件并未讨论其拟议事业及其在该领域引入新颖方法的计划。申请人必须以相关、具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。申请人提交了两封信件以支持其工作的国家重要性，但这些信件并未指明或论述其具体的拟议事业。相反，这些信件侧重于申请人先前的地理空间技术研究工作及其成就，同时作出一般性陈述，称申请人是一位经验丰富的地理空间研究人员，其贡献将增进知识并为农业、环境与技术交叉领域的挑战提供解决方案。尽管这些信件表明作者重视申请人的研究技能及其在GIS方面的工作，但它们未提及申请人具体的拟议事业，也未说明其拟进行的研究将如何影响其领域或以其他方式具有国家重要性。

本局认可申请人的学术成就和研究贡献，但她未基于推荐信及其先前研究工作提供充分的信息和证据，以证明其关于提供将影响其领域或任何其他行业的新创新方法的主张。尽管推荐信及其先前研究可能有助于更好地理解其拟议事业及其潜在影响，但此类证据主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟议事业的国家重要性。Dhanasar框架的第二项要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本局考察记录其拟议研究工作“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。

申请人主要依赖其陈述，而无佐证证据，将其拟议研究工作描述为对推进其领域以及影响经济增长、农业产业、环境、国家安全和国家倡议具有价值。申请人未详细说明或通过支持性证据确立其关于引入可能传播给或被她领域或任何行业其他从业者采用的新创新或进步的主张。申请人必须以相关、具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。由于申请人在此未如此行事，她未充分确立其在美国的拟议事业根据Dhanasar第一项要件将具有国家重要性。

USCIS进一步认定，申请人未确立其根据Dhanasar第二项要件处于推进拟议事业的有利地位，并且总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求根据Dhanasar第三项要件将有利于美国。由于案卷中的文件未充分确立申请人符合Dhanasar先例决定第一项要件的资格，她未证明

符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此本局拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点及资格问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所需结论并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未确立其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。