JUL282026_06B5203 · 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：40878066 日期：WL. 28, 2026

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）

申请人是一名无机化学家，寻求以拥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邀请要求。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）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。我们支持了申请人对 SCOPS 决定的上诉，但随后重新开案了该事项。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回支持上诉的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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拥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的人士。本法第 203(b)(2)(A) 条。

职业定义为本法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力指在科学、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文件

1 职业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。本法第 101(a)(32) 条。

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人做到这一点，我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利。本法第 203(b)(2)(A) 条。

如果申请人确立基础 EB-2 分类的资格，其随后必须证明其作为裁量事项有资格获得“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求豁免。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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项3 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，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

国土安全部部长“ 可随时以其认为良好和充分的理由，撤销任何申请……的批准…… ”本法第 205 条，8 U.S.C. § 1155。根据法规，该撤销权被授予任何获授权批准移民签证申请的 USCIS 官员。8 C.F.R. § 205.2(A)。USCIS 在发出书面撤销通知之前，必须向申请人发出其意图撤销先前申请批准的通知，并给予提交反对证据的机会。见 8 C.F.R. § 205.2(b) 和 (c)。移民上诉委员会就撤销作出如下表述：

在 Matter of Estime 中……本委员会指出，当发出通知时记录中的证据，若未予解释且未被反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以构成拒绝签证申请的理由时，撤销签证申请意向通知即因“ 良好和充分理由 ”而适当发出。如果作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以构成此种拒绝，则撤销决定将获维持。

Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。

2 如果此类证据不 readily 适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 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裁量性质）。

二、分析

申请人拟议在无机化学领域担任研究员。具体而言，她打算 1）合成金属配合物、配位聚合物纳米颗粒和聚簇家族中的新分子，这些分子在癌症治疗中具有潜在应用；以及 2）开发金属有机框架（MOFs）在 CO2 修复和储能方面的应用。在我们支持申请人上诉的决定中，我们同意 SCOPS 的结论，即申请人有资格作为拥有高级学位的专业人士获得基础 EB-2 分类，且其拟议事业具有实质性价值并具有国家重要性。但我们得出结论，与 SCOPS 的决定相反，申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业，且权衡之下豁免 EB-2 分类的职位邀请要求（因而豁免劳工证）将惠及美国。由于我们支持了申请人的上诉，SCOPS 批准了该申请。然而，根据以下讨论，我们已确定应撤回我们关于 Dhanasar 分析框架第二和第三方面的结论，并且我们正将该事项发回 SCOPS 以考虑撤销该申请的批准。4

A. 处于有利地位以推进拟议事业

在 Dhanasar 分析框架的第二方面，我们关注申请人是否已表明其处于有利地位以推进其拟议事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 890。作出该判断的因素包括但不限于：申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；其推进该事业的未来活动模式或计划；其实现拟议事业的进展；以及潜在客户、用户或其他相关实体或个人的兴趣。同上。

申请人拥有无机化学博士学位，这是一个 STEM 领域，她已表明该领域与其拟议事业直接相关，我们承认这在第二方面下是一个特别积极的因素。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), www.uscis.gov/policy-manual。但我们在第二方面下考虑许多因素，高级 STEM 学位本身不足以表明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。同上。在此，申请人提交了多种类型的证据以支持其在与其拟议事业相关的努力中的成功记录，包括其简历和 Google Scholar 个人资料、其撰写的学术文章副本及引用其已发表作品的其他文章，以及来自同事、合作者和其领域其他专家的推荐信。她还提交了在美国实现其拟议事业的计划，以及关于记录如何显示对其工作的兴趣及其实现拟议事业进展的说明。在发回重审后，在审查记录中的所有证据（包括为支持申请人上诉而提交的证据、为回应我们的重新开案动议而提交的证据，以及为回应其撤销意向通知（NOIR）而提交的任何额外证据）后，SCOPS 应作出与以下讨论一致的新决定。

4 在其对我们动议的回应中，申请人主张我们未遵循 8 C.F.R. § 205.2 中撤销申请批准的程序。然而，由于我们正在撤回对申请人就 SCOPS 初始决定上诉的支持决定，并将本事项发回 SCOPS 以启动对其随后批准申请的撤销，申请人的主张已无实际意义，将不予考虑。

在我们先前的决定中，我们引用了专家提交的几封推荐信，以表明申请人与其事业相关的成功记录以及其领域内其他研究人员对其工作的兴趣。这些信件涉及申请人拟议事业的两个方面。关于申请人在合成配位聚合物方面的工作，A-M-（其与申请人合作完成了她2012年发表的全部三篇论文）描述了这项研究，并表示该研究“对于纳米技术、医学和环境保护的应用具有重要意义”。他还指出，她在MOF复合材料方面的研究“有助于减少环境中的二氧化碳，而二氧化碳是全球变暖的关键因素。”但除了申请人研究的潜在应用之外，A-M-并未具体说明申请人的研究如何已经构成成功记录，或如何已经吸引了其他研究人员或相关方的兴趣。

另一封描述申请人配位聚合物工作的推荐信由A-D-K-撰写，他指出他和另一个研究组引用了申请人在该领域的工作。虽然他得出结论认为这些引用表明“该领域已在相当程度上依赖于[申请人]在该领域的努力”，并且“她的工作被无机化学界广泛认为具有重大意义”，但我们注意到，记录中的证据在引用申请人已发表研究的数量或质量方面并不支持这些陈述。值得注意的是，A-D-K-引用申请人工作的那篇论文的部分副本显示，他将其称为研究人员在构建配位聚合物中使用金属离子的几篇论文之一。同样，他在讨论申请人配位聚合物工作时提到的另一篇论文引用了包括申请人在内的几篇论文，作为具有特定特征的化合物的示例。这些文章并未以表明她处于有利地位以推进其拟议事业的方式突出或评论申请人的研究。

转向讨论申请人近期在合成金属配合物方面研究的推荐信，我们先前指出，H-K-在其信中表示，申请人的研究“推进了一种治疗癌症的独特解决方案”，并且她的发现“不仅对于理解癌细胞的机制至关重要，而且对于发现改进的癌症治疗方法也至关重要。”同样，我们引用了S-K-的信，其中指出申请人的研究“为金属配合物及其作为癌症治疗解决方案的抗癌作用提供了重要见解。”这两封信都详细描述了她的工作，但它们就申请人工作影响所得出的结论在记录中没有得到充分支持。

我们还在维持决定中指出，申请人提交了来自Clarivate Analytics的证据，显示截至2023年底，她合著并于同年发表的5篇论文基于引用次数在化学领域排名前10%。经审查，我们注意到同一证据包含对百分位表下方引用率的讨论，其中指出“引用频率高度偏斜，许多论文被引用频率低，相对少数论文被高度引用。”这在2023年化学领域的数据中显而易见，该数据反映仅被引用一次的论文排名进入前50%，而前1%的论文仅有9次引用，前0.01%的论文至少有42次引用。这些数据并未表明她的论文引用率与该领域平均引用次数相比存在有意义的差异，因此反映的是与其拟议事业相关工作相关的成功记录。此外，更广泛的化学领域的引用率数据是否能为与申请人在无机化学领域的工作进行比较提供准确的背景，这一点并不明显。

同样，我们先前提到“ OpenAlex ”的数据作为一个积极因素，显示申请人在引用影响力方面位列无机化学研究人员前15%，在生产力方面位列前5%。但这些数据没有充分证据支持这些百分位数据是如何计算的，也没有提供足够的背景来确定申请人是否已证明成功记录。

此外，我们在先前的决定中表示，申请人在用于减少二氧化碳的MOF方面的研究由欧洲联盟资助，这与其它因素一起是她工作受到高度兴趣的积极指标。但我们注意到，这仅基于申请人合著的一篇论文“ 致谢 ”部分中的陈述，记录并未表明申请人被列在欧洲联盟或该部分所列任何其他资助组织的资助文件中。因此，SCOPS应评估该证据是否支持申请人关于其具体工作受到兴趣的主张，并最终是否有助于确立她处于有利地位以推进其拟议事业。

关于为实现其拟议事业所取得的进展，我们注意到申请人在对SCOPS补件通知的答复中承认，她先前在开发MOF领域的工作“ 与 ”她开发其应用于空气二氧化碳减排和太阳能储存的提案“ 并不完全一致 ”。正如她所解释的，她在提交时在该领域发表的两篇论文都是为了收集推进其事业所需信息而进行的文献综述。关于其拟议事业的这一方面，记录不足以表明她已为实现其目标取得足够进展。

最后，申请人表示她“ 有兴趣在美国从事博士后研究员的职业生涯 ”，特别是在~----------~虽然我们承认国家利益豁免的性质排除了任何工作邀请的要求，但在此记录并未表明申请人已采取具体步骤来确保她推进其事业的手段。她已充分解释了她的研究计划，但她关于如何推进其拟议事业的计划在记录中未得到充分发展和支持，不足以表明她处于有利地位以推进其事业。

鉴于我们先前决定中对Dhanasar分析框架第二分支下分析所存在的这些关切以及所指出的证据缺陷，我们撤回先前的结论。发回重审时，SCOPS应根据上述内容审查记录，并确定记录是否足以表明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

B. 权衡豁免是否有利

第三分支要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。在进行此分析时，我们可以评估以下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫以致

值得放弃劳工证程序。Id. 在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来确立，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 891。

在我们先前的决定中，我们提到了2022年国家科学技术委员会关键和新兴技术（CET）清单更新，该清单确定了对美国国家安全具有潜在重要性的领域。但经审查，我们首先注意到，申请人在无机化学领域用于潜在癌症治疗的研究是否属于CET清单中的生物技术类别并不明显，因为该类别中的任何要点均未提及金属配合物、配位聚合物纳米颗粒或聚簇。此外，虽然可再生能源和储存类别下的“ 能源储存 ”似乎与申请人在MOF方面的拟议研究一致，但未提及二氧化碳修复。因此，在我们先前的决定依赖CET清单来支持申请人整体拟议事业中国家利益的紧迫性的范围内，这种依赖在很大程度上是没有根据的。

我们认可，FY 2024预算的《多机构研究与开发优先事项》将针对癌症的“ 支持精准医学的基础研究 ”以及包括碳捕集在内的“ 减排技术 ”确定为联邦政府的研究与开发优先事项。该证据表明，申请人提出的合成新型金属配合物和配位聚合物纳米颗粒（在癌症治疗中具有潜在应用）以及开发用于CO2修复和储能的MOF的拟议事业与先前的政府优先事项相一致，支持其事业的全国重要性。关于癌症登月计划的证据也凸显了对癌症研究的优先重视。然而，根据上述讨论，申请人未能证明其拟议事业所受到的关注程度、其在推进拟议事业方面的进展，以及其在美国推进拟议事业的计划和承诺，使其处于有利地位。因此，她未能证明推进其特定事业的全国利益的紧迫性足以 warrant 放弃劳工证程序。

此外，这些相同的考量表明，即使有其他合格的美国工人可用，美国仍将从她的贡献中受益。劳工证程序旨在确保外国工人的入境不会对美国工人的就业机会、工资和工作条件产生不利影响。经审查，整体证据不足以证明批准国家利益豁免的益处超过劳工证程序所固有的益处。因此，我们撤回先前决定中关于Dhanasar分析框架第三项条件的结论。

III. 结论

基于上述所有理由，我们撤回先前决定中关于Dhanasar分析第二项和第三项条件的结论，并将此事项发回SCOPS重审。在发回重审时，SCOPS应考虑：(1) 申请人是否充分证明其处于有利地位推进其拟议事业，并提供了具有如此价值的贡献，以至于总体而言，

放弃工作邀请和劳工证要求对美国有利，或(2) 是否应发出撤销意向通知。5

命令：上诉决定被撤回。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

5 SCOPS应审查记录中的所有证据，包括为支持申请人上诉而提交的证据以及针对我们的重新开案动议而提交的证据。