MAY192025_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：37319361 日期：2025年5月19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）

申请人是一名控制工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对附加于该 EB-2 分类的职位邀请要求进行国家利益豁免。《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所需职位邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销 SCOPS 的决定，并将此事发回重审，以作出新的决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作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)(B)(i) 条。此外，申请人必须证明对职位邀请要求进行酌情豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果：

- 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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，本上诉中需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。换言之，申请人必须证明其主张“更有可能”或“很可能”为真。USCIS 审查“每一项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的背景下审查，以确定待证事实是否很可能为真。”此外，为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS 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）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

1. 实质价值与国家重要性

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在其个人陈述信中对其拟议事业描述如下：“……开发和优化智能控制与人工智能方法，以提高自主系统和现代电力网络的安全性、可靠性和效率。为推进这一事业，我将利用我在机器学习技术、启发式算法以及故障诊断方法和工具的建模与开发方面的丰富经验。”SCOPS 认定申请人的拟议事业具有实质价值，记录支持这一结论。然而，SCOPS 认定申请人的事业未达到 Dhanasar 下的国家重要性标准。

在上诉中，申请人正确地指出，SCOPS 对拟议事业的分析超出了 Dhanasar 所设想的范围。在 Dhanasar 中，我们指出“事业有潜力创造显著经济影响的证据可能是有利的，但并非必需，因为事业的 merit 可以在没有即时或可量化经济影响的情况下确立。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然而，SCOPS 假定拟议事业未“解决紧迫的国家问题”。但国家重要性要求并不要求这种僵化的紧迫程度，可以通过优势证据证明该事业具有“显著潜力以广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步”来满足。（一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)）。此外，SCOPS 认定拟议事业“未单独影响或解决重大国家挑战”，且“与国家优先事项缺乏直接相关性削弱了国家重要性的主张，因为所提供的证据不足以证明这些贡献符合 Dhanasar 框架的严格要求。”关于拟议事业的具体内容，SCOPS 认定申请人“开发电力转换器和可再生能源系统等技术”的努力是“其领域内更广泛的改进，而非针对关键国家需求的定向举措。”SCOPS 进一步认定，申请人关于大规模电网阻尼控制系统分散调谐的研究主要支持现有系统的效率，而非解决关键的国家缺陷。正如申请人在上诉中指出的，SCOPS 拒绝了拟议事业

具有国家重要性的观点，理由是它仅提供了该领域内“更广泛的改进”，同时又承认 Dhanasar 强调具有国家甚至全球影响的拟议事业在特定领域内的“更广泛影响”。（Id.，引用 Dhanasar, at 890）。同样，SCOPS 指出拟议事业可能“在长期内具有潜在益处”，但认定它未对国家重要性问题产生实质性和即时的影响。然而，Dhanasar 在考虑拟议事业的国家重要性时考虑其“潜在预期影响”。没有具体要求拟议事业的影响必须是即时的。在下文中，SCOPS 指出 Dhanasar 框架要求证据证明申请人的拟议事业“将显著惠及国家”。然而，Dhanasar 并不要求这一标准，因为认定虽然它可能是有利的，但并非必需，“因为事业的 merit 可以在没有即时或可量化经济影响的情况下确立。”（Id.，引用 Dhanasar, at 889）。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 在忽视记录中的证据方面存在错误，且未正确适用 Dhanasar 框架的第一项要件。具体而言，申请人主张其拟议事业涉及国家科学技术委员会确定的多个关键与新兴技术（CET）领域，涉及国家安全、可再生能源发电与储存、自主系统和机器学习。基于我们对记录的重新审查，我们同意申请人的观点，即 SCOPS 不当适用了 Dhanasar 中概述的第一项要件框架。在发回重审时，SCOPS 应分析整个记录，以确定其是否充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性，包括最初提交的文件、RFE 回复中提供的证据以及申请人在上诉 brief 中提出的论点。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业对某一领域或区域具有更广泛影响的显著潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，以确立国家利益豁免的资格。SCOPS 应审查记录，以确定申请人是否已证明其拟议事业将在该领域产生显著的潜在影响。

如果 SCOPS 认定申请人的文件不符合 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的原因。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。为确定申请人是否处于有利地位以推进 Dhanasar 第二项要件下的拟议事业，USCIS 考虑以下因素，包括但不限于：个人的教育、技能、知识和在相关努力中的成功记录；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。Dhanasar at 890。

我们注意到，在评估申请人的专业和学术背景时，SCOPS 引用了 Matter of New York State Dep't of Transp.（NYSDOT），22 I&N Dec. 215, 221（代理副专员 1998），其前提是该事业必须在学术领域之外产生重大影响。具体而言，SCOPS 指出，申请人在“去中心化阻尼控制器调谐”和“基于人工智能的控制系统”方面的工作主要植根于研究和已发表的研究成果，而非可能影响或推动全行业进步的实际应用。

控制器 ” 和 “ 基于人工智能的控制系统 ” 主要植根于研究和已发表的研究成果，而非可能影响或推动全行业进步的实际应用。然而，依赖 NYSDOT 是不恰当的，因为该案已被撤销，而 Dhanasar 为裁定国家利益豁免申请提供了新的框架。SCOPS 承认申请人的想法具有创新性，但仍得出结论认为这些想法植根于学术研究，且未被证明可转化为实际的大规模实施或显著的行业广泛采用。然而，Dhanasar 并不要求申请人证明其已实质推进其拟议事业，相反，Dhanasar 考虑的因素包括 “ 在相关或类似努力中的知识和成功记录 ” 。Dhanasar，第 890 页。在发回重审时，SCOPS 应分析所有提交的证据，以确定记录是否充分证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。SCOPS 应阐明认定证据是否显示其处于有利地位以推进其事业的依据。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

第三项要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。如果 SCOPS 认定申请人的文件不符合此项要求，该决定应处理申请人的所有论点和证据，并解释对每项权衡因素给予的相对决定权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由 SCOPS 重新考虑申请人是否作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格。SCOPS 应审查全部记录，并正确适用 Dhanasar 分析框架的全部三项要求，以确定申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS 可要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据。

命令：SCOPS 的决定被撤回。本事项发回重审以作出新决定。