MAY212025_04B5203 · 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：37897358 日期：2025年5月21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）

申请人是一名环境工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人未能证明拟议事业的全国重要性，以及其他结论。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。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，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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：

- 拟议事业兼具实质价值与全国重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，记录支持该认定。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS认定，申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下具有必要的实质价值或全国重要性。基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意申请人未能充分证明其拟议事业的全国重要性。

第一项要件——实质价值与全国重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上，第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；个人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供其拟在该职业内具体从事何种工作的细节。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上，第889页。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有全国甚至全球影响，或是否具有表明全国重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。本办公室在Dhanasar中还指出，“ 例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。

在初始申请中，申请人将自己描述为一名环境工程师。他表示将在新的全职永久研究助理职位上工作。具体而言，他将研究和开发基于热力学的模型和电化学水处理工艺，以实现对清洁和可持续的环境、能源和制造业应用中垢层形成和盐水处理的普遍预测。他计划利用其在矿物结垢与抑制、计算建模和水分析方面的经验来实现这一目标。他将在D大学攻读环境工程博士学位期间从事其事业。完成学位后，他将在同一所大学谋求研究助理职位。记录还包括来自工程或

[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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

环境领域学者的支持信、申请人的出版物、关于其出版物引用情况的信息，以及行业报告和文章。

在驳回申请的决定中，SCOPS认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但其未能证明其全国重要性。[2] 具体而言，SCOPS认定申请人未提交充分证据证明其工作将在该领域具有全球或全国影响，或提供重大积极经济影响。SCOPS认可记录中的支持信，但认定这些信件未表明申请人曾作为该领域进步的推动力。SCOPS还指出，记录中不包含来自美国相关政府或准政府实体的信件，以证明申请人在拟议事业中的专业知识足以推进关键技术或以其他方式帮助维持美国的技术领先地位。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张其符合国家利益豁免资格。他主张SCOPS适用了相关先例和政策不支持的新颖要求。例如，他指出，如SCOPS决定似乎所描述的那样，他并不被要求提交来自美国相关政府或准政府实体的支持信。申请人正确地指出，这不是证明全国重要性的具体要求；相反，Dhanasar中的申请人提交政府支持信，作为其自身事业全国重要性的独立佐证证据。同上，第892页。即便如此，本办公室对记录的审查表明，SCOPS正确适用了申请人在Dhanasar框架第一项要件下可据以表明全国重要性的各项因素。同上，第889-90页。SCOPS决定在关于记录是否证明申请人拟议事业全国重要性的结论中提及此类信件的缺失，特别是关于是否有充分证据表明重大经济利益、增进社会福利或对该领域的广泛影响。申请人仍必须以相关、有证明力且可信的证据就这些事项履行其举证责任。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。因此，本办公室认定，关于SCOPS适用了不当要求的论点不能成立。[3]

此外，申请人主张SCOPS未能充分权衡和评估记录中的证据。他表示，他提交了大量证据证明其拟议事业的全国重要性，包括表明美国石油和天然气公司每年在内部垢层和腐蚀防护上投入超过10亿美元的统计数据。他主张，这表明有必要保护美国水资源以及电化学方法在此方面的重要性，而他的事业将解决这一问题。此外，他主张其工作有助于美国实现其气候目标，并符合USCIS政策手册对STEM专业重要性的强调。

申请人对其事业所寻求解决目标的强调是错误的。相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。

[2] SCOPS还认定，申请人未能表明受益人处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

[3] 在上诉中，申请人还质疑SCOPS决定不考虑记录律师的初始附函，因其未签名。本办公室同意未签名信件无需从记录中排除，并已在本办公室对记录的重新审查中予以考虑。

Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。我们同意SCOPS的意见，即申请人的事业具有实质性价值，且无意贬低研究水处理工艺和保护美国水资源的价值。但仅仅涉及一个重要议题或在重要领域工作，若没有记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据，不足以确立国家重要性。

在本案中，记录未包含充分证据分析申请人具体拟议事业的影响，以使其达到国家重要性的水平。申请人的事业包括在其目前作为博士生的机构继续其当前研究。申请人专业同行的支持信赞扬其资历和出版物，包括其研究成果如何影响了他们自己的工作。然而，除对该主题的一般信息库作出贡献外，这些信件未包含关于其研究已经或将会如何影响其领域的具体、有证明力的细节。如前所述，Dhanasar案中的申请人提交了来自学术界、政府和工业界担任高级职位人士的有证明力的专家信函，描述了高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性。Id. 第892页。在此，记录未包含来自外部利益相关者的证据，这些利益相关者能够独立、客观地佐证申请人拟议事业——研究和开发基于热力学的模型及电化学水处理工艺，以实现结垢形成和盐水处理的普遍预测——的重要性。转向申请人的已发表作品，记录未显示其出版物的被引用率相对于该领域其他人较高，以致其特定事业具有国家重要性。最后，行业报告和文章讨论了他所研究的主题，并非针对申请人或其研究。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留根据Dhanasar框架第二和第三要件对其资格的裁定。See 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 ”）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。上诉将被驳回，申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。