NOV132025_05B5203 · 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：40248769 日期：2025年11月13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）

申请人是一名机械工程师，专攻供暖、通风和空调（HVAC）系统及控制，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。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豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

一、法律

为证明国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

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提升的经验，等同于硕士学位。Id.

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其应获得“符合国家利益”的职位邀请要求的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，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，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

Id.

二、分析

上诉中须确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是机械工程领域的专家。在提交本申请时，申请人称其正在_____攻读机械与航空航天工程博士学位。在初次提交时，申请人称其拟从事的事业“是设计和建模实施[HVAC]系统组件的新颖方法，以提高其效率和性能，并提升用于供暖和制冷应用的空气源热泵质量。”申请人称其计划在_____进行研究以攻读学位的同时从事其拟议事业，其研究“将继续通过[其]同行评审出版物和行业合作在该领域传播。”

SCOPS认定申请人是持有高级学位的专业人士。3 在审查申请人的初次提交材料以及应补证通知（RFE）提交的证据后，SCOPS认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。SCOPS进一步认定，

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。本法第101(a)(32)条。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 记录显示申请人于2020年获得相当于美国热能与动力工程理学硕士的学位。

申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业，或总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国。SCOPS指出，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，或申请人的工作将在其从事领域产生更广泛的影响。SCOPS指出，申请人依赖该领域的重要性不足以证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS适用了更高的标准，并施加了Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所设框架之外的要求。申请人进一步主张，SCOPS在分析证据时未能考虑全部证据并作出错误的法律结论和事实陈述，构成滥用自由裁量权。

本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评价。为确定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，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、证明力和可信度）。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，SCOPS确认了为评估其拟从事事业的实质价值和国家重要性而提交的文件。基于记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。如所述拟从事的事业以及记录中的证据，不支持申请人关于其事业的潜在影响超出其雇主、对其领域产生更广泛影响或产生达到国家重要性水平的影响的主张。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业的价值可在多个领域中得到证明，如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id.

在论述其拟从事事业的国家重要性时，申请人强调“ 建筑占美国总能源消耗的40%，包括全部电力消耗的75%，并产生全国35%的碳排放。 ”他进一步指出“ 供暖和制冷设备效率的提高可将能源消耗降低多达50%。 ”在回应补证通知时，申请人详细说明了其计划从事的三项研究项目，这些项目将“ 降低与建筑相关的能源消耗和环境成本 ”。他列出的研究项目为：

1. 新型除霜控制器的启发式控制策略。
2. 用于预测结霜和除霜对空气源热泵影响的动态模型。
3. 高效除霜控制器原型的开发。

申请人称其现在攻读博士学位期间将继续其研究，之后作为博士后研究员在研究界传播其工作。他

称其还计划寻求在商业HVAC制造商处就业，以协助公司“ 实现其产品线现代化，这一努力促进创造就业、推动美国制造业竞争力，并推进可持续性和技术领导力方面的国家利益。 ”

在该决定中，SCOPS指出，申请人确认了与其拟议事业相关的多项活动，包括研究项目、继续深造以及受雇担任HVAC系统与控制工程师。SCOPS认定，申请人未以足够的特定性描述其拟议事业，因为他未解释“ 他将如何在拟议事业的各个层面之间分配时间 ”。SCOPS的结论是，若缺乏关于申请人将如何安排其活动优先次序的足够细节，其便无法确定拟议事业的更广泛意义和影响是否达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。在上诉中，申请人主张，SCOPS错误地要求其指明在拟议事业每一方面投入时间的确切分配，这超出了Matter of Dhanasar案的框架。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考虑记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。由于研究对领域产生影响的方式可能与工程项目不同，关于申请人拟议就业和研究的细节对于确定拟议事业的潜在预期影响十分重要。如上所述，在Dhanasar案中，我们认定申请人必须确认“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。因此，在确定拟议事业的国家重要性时，我们会考察关于申请人当前和预期职位的资料，以说明其打算以何种身份工作。

在此，除博士研究之外，申请人未提供详细资料解释其将如何预期开展其研究项目。记录未确立申请人将以何种预期身份（如有）主要从事持续性研究，也未确立其拟议事业将如何产生达到国家重要性水平的更广泛意义。因此，与申请人的主张相反，申请人拟议事业的时间分配和优先次序细节与依据Dhanasar第一项要件考虑其资格直接相关。

尽管我们承认，HVAC系统与控制工程师的工作职责与作为申请人拟议事业一部分的研究之间存在区别，但记录未包含足以确定二者如何不同的资料。目前不清楚申请人是否会对研究项目拥有控制权，还是其雇主会分配项目工作量；如果项目重点偏离申请人拟议的研究主题，这是一个重要因素。目前不知道申请人在履行其在一家商业HVAC制造商处的职责的同时，会为其拟议事业投入多少时间。

即使记录表明申请人在一家商业HVAC制造商处的工作职责会包括研究（但记录并未如此表明），这也不能说明其研究将如何被广泛知晓从而产生达到国家重要性水平的更广泛影响。除其本人陈述外，记录未表明申请人在受雇于一家

商业HVAC制造商期间，会获得许可发表其研究或在国际会议上作报告，而他主张这将“促进智能除霜控制系统的进步”。目前不清楚在受雇于一家商业HVAC制造商期间取得的任何内部研究发现会被公开提供，而非作为专有信息予以保留。

申请人主张，SCOPS对其拟议事业国家重要性的分析未对提交的证据进行有意义的审查。申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mich. 1994)。4 首先，与移民上诉委员会一样，我们不受美国联邦地区法院已公布判决的约束，即使事项发生在同一地区亦然。See Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。因此，尽管当地区法官判决的推理适当地呈交我们时，我们可以考虑该推理，但我们并无法律义务遵循该判决。我们还注意到，Buletini判决中没有任何内容表明，USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用其自由裁量权。相反，只要USCIS对申请进行了有理由的考虑并作出充分认定，便不会被要求具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)；另见Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（指出“[移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽阐释”）。

此外，记录未充分支持申请人关于SCOPS未考虑所有相关证据的主张。相反——RFE表明，SCOPS审查了最初提供的文件，并认定其不足以确立申请人的拟议事业满足国家重要性要求。SCOPS还告知申请人，依据Dhanasar案，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是该个人拟从事的具体事业。因此，我们不能认定SCOPS在评估申请人国家利益豁免资格并最终驳回其申请时未考虑所有相关证据。

申请人提出宽泛主张，但无佐证证据，称其研究将影响国家政府政策并推进机械HVAC工程领域。其陈述提供了其拟议项目的概要，但无具体细节或支持证据；每个项目一般称其研究将研究结霜和除霜的影响以开发除霜控制器。尽管申请人受雇于一家专注于能效和可持续性的商业HVAC制造商可能表明拟议事业具有实质价值，但这并不支持或表明其预期的全国性潜在影响，甚至全球性影响，或通过更广泛意义达到国家重要性水平。

第一项要件涉及“具体事业”的实质价值和国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在依据Dhanasar框架分析申请人拟议事业的国家重要性时，我们关注拟议事业的预期影响，而非将分析限于申请人在提交申请时的就业。事业比

4 Buletini法院意见提到SCOPS未考虑该案申请人提交的某些形式的证据，例如其撰写的书籍和医学词典，以及发表在该申请人母国发行量最大报纸上的研究。See Buletini, 860 F. Supp. at 1232-33。Buletini法院并未表示SCOPS被要求讨论记录中的每一项证据。

一般职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型细节，并描述具体项目和目标。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。作为比较，Dhanasar案中的申请人证明其在空气和航天推进领域，更具体而言在涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统领域开展研究与开发，并且其开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，其提交证据表明其将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提交大量支持证据，说明其持续研究将如何帮助美国保持在高超声速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。Id.

在此，申请人概述了三个研究项目，但未提供Dhanasar案所要求的具体细节或文件水平，以支持其主张，即其拟议研究项目有可能超出其潜在雇主并影响机械HVAC工程领域或其他领域和行业。申请人主要依赖其陈述，而无佐证证据，将其研究工作描述为对推进HVAC系统与控制工程领域有价值。其未提供证据支持其主张，即其拟议研究项目将更广泛地推进其领域，或与该领域其他研究人员通常从事的工作不同。申请人还必须以相关、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。由于申请人在此未如此行事，其未充分确立其在美国的拟议事业将依据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

申请人主张，其通过研究界传播其研究成果的计划表明，其事业将产生广泛的全国性影响，超出其潜在雇主之外。他强调，其研究工作在其领域产生了广泛影响，并指出其先前的研究工作发表在知名行业出版物上，并在行业会议上作了展示。虽然申请人先前的研究可能有助于理解其拟议事业，但此类先前工作主要涉及根据Dhanasar第二项要件他是否处于有利地位以推进其事业。

记录包括来自熟悉申请人工作的学者和工程师的推荐信。作者们大体上讨论了申请人过去研究成就的同样少数几个例子，以及作者们认为这些成就如何对该领域作出了贡献。这些例子包括申请人对用于心血管支架的聚合物纳米复合材料的研究、其对增材制造（3D打印）的研究，以及其对将太阳能电池板用于冷藏设施的研究。总体而言，我们注意到许多作者宽泛地报告了关于申请人过去研究主题的相同信息，以及其研究如何被其他研究人员引用。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此不足以证实对领域产生影响的声称。仅仅断言对领域作出贡献的声称并不能有说服力地确立实际贡献。在审查申请人所引用的“显著引用”时，我们注意到对申请人工作的一些引用仅仅支持了该领域已经进行过研究的结论，而非申请人的工作对该领域产生了影响。换言之，仅仅引用申请人的

工作并不必然意味着他人正在利用其“创新”或“建议”，从而可以确立对该领域的实际影响。值得注意的是，我们注意到一些引用申请人工作的研究人员还就同一概念引用了其他研究人员。因此，记录既未显示申请人的工作具有创新性或新颖性（如一些作者在推荐信中所声称的），也未显示是申请人而非该领域的其他研究人员产生了所声称的研究影响。

记录中的大部分证据和申请人的论点集中于HVAC工程和能源效率领域的重要性。为支持全国重要性的论点，申请人提交了各种文章和报告，讨论建筑物中HVAC的能源使用，以及旨在开发节能HVAC设备的国家政府举措。然而，这些证据并未提及申请人具体的拟议项目及其对该领域或此类国家举措的潜在影响。

申请人声称，其拟议事业与国家政府举措以及承认推进节能HVAC系统和科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步重要性的用户政策指导相一致。他坚持认为，其事业涉及推进STEM技术的研究，特别是被美国国家科学技术委员会认定为关键和新兴的能源效率技术。虽然用户承认与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。”参见一般6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。

我们承认高效和可持续供暖与制冷系统的整体价值、吸引相关职业的合格专业人员，以及加强我们国家的技术，特别是被认定为关键和新兴的技术，但其整体重要性并不能确立申请人拟议事业特别的全国重要性。参见同上。申请人未充分详细说明其拟议研究，也未提供支持性证据以了解其将如何推进STEM技术并对其领域产生足以达到全国重要性水平的足够广泛的潜在影响。此外，申请人未证明其受雇于商业HVAC制造商的具体工作将产生超出其潜在雇主之外的影响，或其所拟议的研究工作将以其他方式对HVAC行业、美国国家能源和技术举措或其他行业产生更广泛的影响。

由于申请人未确立Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的全国重要性，其不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的平衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人关于其余Dhanasar要件的上诉论点。5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

5 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，SCOPS认定申请人未确立其拟议事业的全国重要性、其处于有利地位以推进其拟议事业，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证对美国有益。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持性证据，并未提供支持这些要件的新证据。SCOPS充分处理了先前提交的证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar三项要件及符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人在上诉中的主张并未确立其满足Dhanasar全部三项要件。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项必要要件，我们认定其未确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获得国家利益豁免。

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)。非法居留的外国人，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条面临驱逐程序的启动。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。