NOV182025_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

案卷编号：40100100 日期：2025年11月18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）

申请人是一名研究教授，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。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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 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。

一、法律

为确立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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得基于自由裁量权的职位邀请要求豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位邀请（并因此对劳工证）的自由裁量豁免。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案指出，USCIS可基于自由裁量权1授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

关于基础EB-2移民分类，SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。2 上诉中的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。在适用Dhanasar框架时，SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但仍认定其不符合所请求的国家利益豁免资格，因为他未能证明其拟议事业具有国家重要性、他处于有利地位以推进拟议事业，或者总体而言豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能根据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。3

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定包含错误的法律和事实结论，且未反映对所提交证据的考量。申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，声称SCOPS未适当评估证据而滥用自由裁量权。特别是，申请人主张SCOPS的决定缺乏对其事业国家重要性所提交的所有论点和证据的合理考量与分析。他坚持认为证据以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，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、证明价值和可信度）。见 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)。Buletini案法院并未暗示USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用自由裁量权。当USCIS对申请提供合理考量并作出充分认定时，不要求其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。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“ 在作出裁定时无需对每一细枝末节的证据阐明其结论 ”）。基于案卷记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释与考量。该决定概述了申请人的拟议研究工作，确认了所提交的文件，并权衡了证据，但认定该证据缺乏证明

2 为符合基础EB-2高级学位专业人士分类的资格，申请人提交了学历评估、文凭和学业成绩单，表明他在马来西亚的[已隐去]获得了机械工程哲学博士学位。基于该证据，申请人已证明其为高级学位专业人士。
3 尽管本办公室可能未讨论所提交的每一份文件，但已审查并考量了每一份文件。

价值。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。如所述拟议事业及案卷中的证据不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛的影响或具有达到国家重要性程度的意涵，具体如下所述。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

关于其拟议事业，申请人表示他打算开展研究，重点是开发“ 应对石墨烯纳米材料相关关键挑战的新策略 ”，特别是“ 适用于增材制造技术（3D打印）的纳米复合材料 ”，应用于生物医学、航空航天和汽车领域。对于其研究，他计划“ 设计新颖的剥离和功能化策略以生产最高质量的石墨烯 ”，通过利用“ 计算建模、分子动力学模拟、实验设计以及[人工智能]实施来预测纳米复合材料的行为和性能 ”。其短期目标是开发材料配方并进行试验，长期目标包括商业应用以及将石墨烯纳米复合材料整合到增材制造中。

在其陈述中，申请人概述了三个研究项目构想以推进其拟议事业。第一个项目将侧重于开发和商业化“ 石墨烯注入增材制造工艺以生产高性能机器人部件 ”，例如用于自主系统的结构部件、传感器和致动器。该项目将在四年内分三个阶段进行：石墨烯注入增材制造材料的探索性研究与开发；将部件整合到自主机器人系统中；以及将机器人部件商业化进入美国市场。申请人声称该项目将为美国带来社会和经济利益，包括为工业制造、医疗保健、家庭辅助、酒店服务和自动驾驶汽车开发改进的机器人技术。

对于第二个项目，他打算开发“ 用于可定制3D打印医疗植入物和假肢装置的生物相容性石墨烯纳米复合材料 ”。他的目标是增强与生物组织的整合、改善机械性能与抗菌特性、提升功能性，并实现针对个体患者需求量身定制的个性化设计。……该项目将在五年内分为三个阶段，包括确立概念验证的探索性研究与开发；优化与临床前验证；以及可定制石墨烯增材制造植入物和假肢的商业化与上市。申请人主张该项目将带来经济和医疗保健方面的益处，例如改进骨科和牙科植入物、上下肢假肢以及美容和运动相关假肢。

对于第三个项目，他将开发石墨烯纳米复合材料，“通过整合3D打印来增强下一代汽车和航空航天部件的性能、特性和耐久性。”“其意图是创造出由纳米复合材料制成的轻质、坚固且高效的部件，从而显著提高这些关键领域的性能、燃油效率和可持续性。”与其他项目类似，该项目将在四年内分为三个阶段，包括确立概念验证的探索性研究与开发；优化与性能验证；以及将石墨烯增材制造部件商业化并推向汽车和航空航天市场。他主张该项目将带来社会和经济方面的益处，例如开发用于飞机部件的轻质结构部件；提高发动机的可靠性和寿命；制造能够承受极端温度的部件；以及改善混合动力和电动汽车的效率、续航里程和燃油消耗。

为推进其事业，申请人计划寻求美国大学（如斯坦福大学）的研究教授职位。他解释其意图是与大学和行业领袖合作，包括增材制造、材料科学领域的领袖以及材料制造商。此外，他打算通过同行评审出版物传播其研究工作并在会议上进行展示。

尽管申请人概述了其拟议的研究项目，但其项目描述只是简要摘要，没有具体细节或证据支持其关于广泛经济和社会影响的主张。申请人强调，其补充证据答复中所附的个人陈述清楚解释了其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的陈述将这三个项目描述为“研究项目构想”，这传达出其拟议事业缺乏具体研究计划。申请人描述的项目彼此不同，总体上传达的是利用增材制造工艺推进纳米复合材料以推动某些行业（包括汽车、航空航天、生物医学和可再生能源行业）创新的构想。

我们承认，申请人在美国大学从事研究，重点是利用增材制造工艺为生物医学、汽车和航空航天行业开发和改进纳米复合材料，可能证明其拟议事业具有重大价值。然而，其研究项目构想和记录中的证据并不支持或证明其事业在全国范围内预期潜在影响的具体细节，也不支持或证明其具有上升到国家重要性水平的更广泛影响。申请人主要依赖其陈述，而没有佐证证据，将其拟议研究工作描述为对推进其领域有价值。申请人未提供足以支持其主张的证据，即其拟议研究项目将更广泛地推进其领域。

作为比较，Dhanasar案中的申请人证明其在空气和空间推进领域进行了研究与开发，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统，并且他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，他提交了证据，反映他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，并提交了大量佐证证据，证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

政府实体为其研究提供资金的文档。Id. 在此，申请人未提供Dhanasar案所要求的具体细节或文档水平，以支持其主张，即其拟议研究项目有可能影响其领域或其他领域和行业。此外，申请人未详细说明或通过佐证证据确立其计划，即引入可能传播给该领域或行业中其他经营者或被其采用的新技术或进步。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。由于申请人在此未这样做，他未能充分确立其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。

申请人强调其研究工作在其领域产生了广泛影响，指出其先前的研究工作已发表在知名行业出版物上并在行业会议上展示。虽然申请人先前的学术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他是否在Dhanasar第二项要件下处于有利地位以推进其事业。

记录中的推荐信主要提供其先前研究项目的一般性摘要，而未提及或描述其拟议事业以及所主张的纳米复合材料的新颖创新进步。例如，记录中包括曾与申请人合作过的同事的来信。一位同事以一般性措辞解释其先前曾与申请人讨论科学项目，并概述申请人的学术成就和先前研究项目。其同事未具体指明申请人的拟议研究，而是对其研究提供一般性描述。例如，其同事称申请人创造“ 创新纳米材料 ”供美国企业用于“ 电池和超级电容器等柔性储能装置 ”；通过开发生物相容性牙科和植入部件“ 促进医疗保健行业的技术进步 ”；开展了“ 在汽车和航空航天行业具有重要应用的研究，用于创新混合动力汽车和轻质部件 ”，并通过在国际会议上分享其研究以及在科学界发表文章。此外，其同事对申请人研究的潜在影响作出宽泛主张，称其研究“ 可能对高性能材料的开发作出重大贡献，从而革新[美国]多个行业，从而有利于美国的经济、社会和技术进步。 ”

同样，另一位将申请人先前的博士研究用于自己研究工作的同事作出一般性陈述，以传达申请人的研究在其领域取得了进步。该同事证明申请人的经验和知识，并作出宽泛背书，称申请人有能力为航空航天行业提供创新技术进步。同样，两封独立咨询意见书主要讨论申请人先前专注于“ 铝纳米复合材料的开发与表征 ”的博士研究及其对扩展该领域知识的贡献。这些意见书一般提及申请人对科学研究的奉献、创新性解决问题的能力以及严谨的实验工作，使其成为材料科学领域的领先权威及其推进其领域的愿望。虽然这些信件一般提及申请人正在进行的研究具有重要性，但它们未具体提及申请人的拟议研究事业。

我们承认申请人的学术研究成就和贡献，但他未基于这些推荐信及其先前研究提供足够的信息和证据，以证明其主张，即其拟议研究构想有可能利用增材制造技术开发出将影响该领域或任何其他行业的新纳米复合材料创新。这些信件虽然有助于理解其先前工作和其领域，但主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非说明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国人。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

申请人主张，其拟议事业对本国政府倡议具有潜在影响，特别是美国政府旨在推进纳米复合材料发展以提高燃料效率、增加可再生能源来源、从而推动汽车、航空航天、生物医学和可再生能源行业创新的优先事项。此外，他主张其拟议研究符合承认推进材料科学、工程和增材制造对国家安全及科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步之重要性的国家倡议，这些领域被美国国家科学技术委员会认定为关键和新兴领域。为支持其主张，申请人引用了国家倡议，并提交了有关汽车行业燃料效率、用于汽车应用的先进聚合物纳米复合材料、用于储能的绿色纳米复合材料以及2017年白宫国家气候工作组报告的文章和报告。

美国政府倡议的重要性不存在争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业这一特定事业的国家重要性。虽然USCIS承认与STEM学位和领域相关的特定证据考量，但“ 证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”一般参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(2)。仅仅开展以推进使用增材制造发展纳米复合材料为重点的研究，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的特定事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。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、具有证明力的证据支持其主张。

我们承认推进生物技术、材料科学和增材制造的整体价值；以及吸引相关职业的合格专业人员；以及加强我国的技术，特别是被认定为关键和新兴的技术，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业这一特定事业的国家重要性。一般参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(2)。申请人未证明其特定事业对此类具有国家重要性的事项具有潜在预期影响。此外，某一行业或领域的重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。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该研究将如何影响国家倡议或推进STEM技术，且对其领域具有足够广泛的潜在影响，达到国家重要性的水平。

SCOPS进一步认定，申请人未证明其根据Dhanasar第二项条件处于推进拟议事业的有利地位，并且，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国，符合Dhanasar第三项条件。由于记录中的文件未充分证明申请人符合Dhanasar先例决定的第一项条件，他未证明有资格获得国家利益豁免。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项条件下的资格及上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未证明符合Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，他作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

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、或否则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。