NOV242025_07B5203 · 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：40304497 日期：2025年11月24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）

申请人是一名土木工程师，寻求以持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聘用要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS认为记录未能证明豁免职位聘用要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的持有高级学位的专业人士或个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权豁免职位聘用要求，即符合“国家利益”。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拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位聘用要求将有利于美国。

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。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。见同上。

申请人将事业描述为一项计划，即利用人工智能自动化生成和分析建筑文件及项目工作流程，并预测动力外骨骼的运动。他指出，在提交表格 I-140（外籍工人移民申请）时，他在_____担任研究生助理，同时也在该校攻读博士学位，尽管在提交上诉时他已在别处工作，因其已完成博士研究。他提交了推荐信；提供关于科学、技术、工程和数学（STEM）领域、土木工程以及工作场所健康与安全的一般性信息的出版物副本；以及与其所参与研究相关的信息。

SCOPS认定拟议事业具有实质价值，这是Dhanasar第一项要件部分要求的，并认定申请人处于有利地位以推进拟议事业，这是Dhanasar第二项要件所要求的。见同上。然而，SCOPS认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，这也是Dhanasar第一项要件部分要求的。更具体而言，SCOPS指出，申请人——以及其提交的支持信和出版物副本——论述的是行业和职业总体上的重要性，但记录未能证明申请人拟从事的具体事业如何具有Dhanasar所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。见同上。SCOPS进一步认定记录不满足Dhanasar第三项要件。见同上。

由于本办公室认定记录未能证明拟议事业是否可能具有国家重要性，而此点具有决定性，本办公室对记录是否满足Dhanasar第二和第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定“ 违反了USCIS政策 ”，因为该决定“ 未能按照USCIS政策手册的要求审查所有相关的具体事实和情况……[特]别是第1卷E部分——审理，第9章第3节。 ”他还指出，SCOPS的决定错误适用了Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998), vacated,（NYSDOI）中关于资助项目证据可在何种程度上确立国家重要性或成功记录的语言，且该决定将Dhanasar第二项要件的语言与其对Dhanasar第一项要件的分析相混淆。申请人进一步将SCOPS的决定描述为对其提交的推荐信审查不充分

而是将这些信件概括为未能“提供具体例子说明[申请人]的工作如何显著影响了整个领域，或以其他方式构成具有重大意义的原创贡献。”2 他还在上诉中提交了一份关于拟议事业的补充陈述，以及提供关于STEM领域、土木工程和工作场所健康与安全的一般性信息的出版物的额外副本。

在根据Dhanasar第一项要件确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“该[个人]拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或那些“具有雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

本办公室首先处理申请人在上诉中的主张，即SCOPS“未能按照USCIS政策手册的要求审查所有相关的具体事实和情况”。申请人在上诉中引用的政策手册该节要求SCOPS解释其拒绝福利请求的理由。见一般性 1 USCIS Policy Manual E.9(B)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual；另见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)（要求USCIS以书面形式解释拒绝福利请求的具体理由）。

本办公室已完整审查了记录——包括SCOPS的决定。SCOPS对证据的概括，例如申请人对拟议事业的描述、推荐信以及提供一般性信息的出版物，是对记录的描述。本办公室注意到，SCOPS在解释其拒绝申请人表格I-140的理由时，不仅确认了申请人的陈述和支持信，SCOPS的决定还大段引用了申请人对拟议事业的描述和一封支持信——作为其他类似信件的示例。申请人引用Matter of Chawathe，指出SCOPS“必须审查每一项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。3 然而，这并不意味着SCOPS必须在

2 上诉中，申请人提出了其他主张，我们无需处理。例如，申请人主张SCOPS“未能将USCIS政策手册中的STEM审理指南适用于[其]高级STEM学位”。然而，SCOPS认定，包括有关申请人学历背景信息在内的记录表明，其完全有能力推进拟议事业，符合Dhanasar第二项要件的要求。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，申请人上诉中主张SCOPS在分析其学历背景时错误适用了USCIS政策，尽管SCOPS已认定其完全有能力推进拟议事业，该主张并未指出对某一问题的裁定对该证据具有实质性且对其不利。见，例如，8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(ii)（规定某些不利裁定可以上诉）。

逐一写明其审查的每一项证据的各个方面，以解释拒绝福利请求的具体理由，这是8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)的要求。见，例如，Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述 ”）；另见Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七巡回法院和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会已审查了记录中的全部证据）。

接下来，我们处理申请人上诉中主张SCOPS将NYSDOT案中的措辞——该措辞已被我们的Dhanasar裁决撤销——错误适用于SCOPS对拟议事业是否具有国家重要性的分析。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888。针对SCOPS的证据请求（RFE），申请人提交了一份标准资助项目的摘要，该资助由国家科学基金会（NSF）土木、机械与制造创新部于2022年授予~----------~。该资助摘要列出了由NSF资助的研究所产生的七篇出版物，其中两篇按字母顺序将申请人列为第一研究者。然而，该资助项目指定另一人为受资助研究的首席研究员，且未以其他方式承认申请人为该资助的获得者或其在受资助研究中的角色。

在引用NYSDOT后，SCOPS的决定指出：“ 关于[申]请人共同参与的[原文如此]一个NSF资助项目，[申]请人必须证明其创新已明显影响整个领域，或在其他方面等同于该领域中具有重大意义的原创贡献。 ”尽管SCOPS在前一句中引用了NYSDOT，但其陈述实质上要求申请人证明拟议事业具有表明国家重要性的那种更广泛影响，这与Dhanasar框架的第一项要件一致，即要求拟议事业必须同时具有实质价值和国家重要性。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。此外，如上所述，该资助项目未指定申请人为受资助研究的首席研究员，且根据所有列出的出版物的署名顺序，申请人的名字似乎仅因作者按字母顺序排列、其姓氏在字母顺序上先于首席研究员的姓氏而出现在其所贡献出版物中首席研究员之前，未必因为他是主要研究者。

申请人贡献了NSF资助项目所产生七篇出版物中的两篇，而该项目将另一人列为主要研究者，这对于申请人对受资助研究贡献的重要性，以及对于拟议事业是否可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种更广泛影响，仅具有有限的证明价值。例如，仅被列为研究项目出版物多位作者之一，在没有更多证据的情况下，并不能证明该研究在土木工程领域或任何其他特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，也不能证明某一贡献者在该研究及其发表中的角色的重要性。见同上。相关地，尽管SCOPS在分析拟议事业是否可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种国家重要性时引用了关于Dhanasar第二项要件的措辞，但SCOPS仍解释了为何记录不支持后一结论。更具体地说，SCOPS将其关于申请人研究项目是否构成具有重大意义的原创贡献的观察置于“ 作为表明未来工作将具有类似影响的依据 ”的语境中，适用于过往

事业是否可支持拟议事业将具有Dhanasar第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响这一结论的问题。基于上述，这些所称错误至多属于无害错误。见一般Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。

我们现在转向记录是否确立拟议事业具有国家重要性这一问题，这是Dhanasar第一项要件的要求。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。我们认识到STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。见一般6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，与所有案件一样，涉及STEM领域的拟议事业不仅必须证明实质价值，还必须证明国家重要性，例如在特定领域具有国家甚至全球影响，而不仅仅是属于STEM领域。见一般同上；另见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在此，记录未确立申请人拟从事的具体事业如何可能具有足够广泛的潜在影响，以证明Dhanasar第一项要件所设想的那种国家重要性，而不仅仅是属于STEM领域。见一般6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4)；另见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。尽管申请人在记录中的各项陈述中累积性地描述了其拟议事业及其在STEM领域内的潜在应用，但他未以书面证据充分证实其陈述，以证明其主张更可能为真，且其拟从事的具体事业将在特定领域具有表明国家重要性的那种国家甚至全球影响，如Dhanasar第一项要件所设想。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（规定申请人必须证明其主张更可能为真）。

记录中提供关于STEM领域、土木工程及工作场所健康与安全的一般性信息的各种出版物，如上所述，未指明申请人或其拟从事的具体事业，也未说明申请人拟从事的具体事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。例如，这些出版物未解释申请人拟从事的具体事业如何在土木工程领域或任何其他特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些制造进步所产生的影响。见同上。作为另一例，这些出版物未阐明申请人拟从事的具体事业如何可能具有雇用美国工人的重大潜力或具有表明国家重要性的其他重大积极经济影响。见同上。由于提供一般性信息的出版物未确立申请人拟从事的具体事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响，它们对该项要件仅具有极小的证明价值，我们无需进一步处理。见同上。

反过来，记录中的推荐信对于确定拟议事业是否可能具有国家重要性仅具有有限的证明价值。例如，针对SCOPS的

针对补件通知（RFE），申请人提交了一封来自研究生项目导师的推荐信，该导师是上述NSF资助项目上列名的首席研究员。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果该意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们可以给予其较少的权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；专家意见信的提交并非资格推定证据。Id.；另见 Fed. R. Evid. 702（规定专家意见可以“ 帮助事实审理者理解证据或确定争议事实 ”，而非其本身即为事实证据）。

申请人为回应SCOPS的补件通知而提交的推荐信指出，申请人的“ 研究轨迹……与[信件作者]专注于通过前沿解决方案推进建筑业的重点高度契合 ”。该信还包含结论性陈述，例如申请人的“ 设计和测试该剂的主动性已产生令人瞩目的成果，显著提高了较早期方法的准确性和安全性 ”，但未详细说明方法学上的变化以及为何申请人的设计和测试结果令人瞩目，我们指出这属于主观意见，而非对所提议事业影响的观察。该信进一步认为，申请人的“ 工作不仅丰富了我们的研究，还使我们团队能够在建筑安全和自动化方面交付变革性成果 ”。

推荐信侧重于申请人的研究如何影响其研究团队，并未说明申请人所提议开展的具体事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。例如，与上述提供概括性信息的出版物类似，该信未确立申请人所提议开展的具体事业如何在土木工程领域或任何其他特定领域内可能具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。作为另一示例，该信未确立申请人所提议开展的具体事业如何可能具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济影响。见 id. 由于申请人为回应SCOPS的补件通知而提交的推荐信由未经证实的、结论性的和主观的陈述组成，且其侧重于申请人的研究如何与信件作者的研究相一致并影响其研究团队，而非在土木工程领域或任何其他特定领域内具有更广泛影响，因此它对我们确定争议事实帮助甚微，对于确立所提议事业是否可能具有国家重要性仅具有极小的证明价值。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795；另见 Fed. R. Evid. 702。记录中的其他推荐信因类似缺陷，对于确定申请人所提议开展的具体事业是否可能具有国家重要性同样仅具有极小的证明价值，为简洁起见我们不再详述。4

综上所述，申请人未能确立其所提议开展的具体事业具有表明国家重要性的那类更广泛影响，此为Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

4 尽管为简洁起见我们未逐一论述记录中的每一项证据，但我们已对记录进行了全面审查。见，例如，Osuchukwu v. INS, 744 F.2d at 1142-43；另见 Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d at 1095-96。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立作为裁量事项有资格获得或理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本裁定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本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）而面临根据该法第240条启动的遣返程序。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。