OCT022025_06B5203 · 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：39254250 日期：2025年10月2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分析师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了申请。SCOPS未就申请人是否符合第二优先移民分类资格发表意见。然而，SCOPS认定记录未能证明豁免职位offer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高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第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。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第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案指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 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offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

如上所述，SCOPS未就申请人是否符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类资格发表意见。[2] 记录未说明为何SCOPS在申请人可能不符合第二优先分类资格的情况下，仍审议其是否可能有资格获得国家利益豁免。由于本办公室仍认定记录未能证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见该法第203(b)(2)条；另见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“纯粹咨询性认定”）；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）。

基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，本办公室对拟议事业是否具有实质性价值（亦为Dhanasar第一项要件的要求）以及记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。见同上；另见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

申请人将事业描述为一项计划，“开发……一款移动应用程序和……一个网站”。申请人称其移动应用程序和网站将提供“基于高光谱卫星图像的环境和地形解决方案，这些图像被转换为与气候和环境因素相关的数据读数、关于生态系统的描述性和预测性信息，以及土壤和植被状况，旨在测量、分析、估算、监测和评估气候学、生物学和环境变量。”申请人表示其移动应用程序和网站的目标用户一般包括“农业以及石油和天然气公司”，并声称该事业还将惠及“运输行业”和“建筑行业”。他特别指出，其移动应用程序和网站可能惠及“爱荷华州、伊利诺伊州和印第安纳州等州的农业和畜牧公司[……]得克萨斯州的石油和天然气公司[以及]华盛顿州的保护机构。”该

[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为，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）。

[2] 同样，在补充证据请求（RFE）中，SCOPS要求提供关于Dhanasar要件的证据；然而，SCOPS未就申请人是否符合第二优先分类资格发表意见。

申请人称其移动应用程序和网站“ 将通过改变获取环境缓解决策数据的方式，降低这些公司的运营成本 ”，尽管记录未能证明该移动应用程序和网站将提供这些公司尚无法以其他方式获取的信息。申请人还声称其“ 将监督使用[其移动应用程序和网站]的相关人员的培训。 ”

记录中还包含推荐信；一份意见书；一份关于该移动应用程序和网站的幻灯片演示打印件；以及提供关于信息技术、环境工程、气候和环境监管的概括性信息的出版物。然而，本办公室注意到，申请人并未声称，记录也未以其他方式证明，申请人打算雇用除自己以外的任何人来开发、分发和支持其移动应用程序和网站。

SCOPS在RFE中认定“ 所提供的证据未能证明[申]请人的拟议事业具有实质性价值 ”，此为Dhanasar第一项要件部分要求，尽管SCOPS在最终决定中未说明申请人对RFE的回应是否证明拟议事业具有实质性价值。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在最终决定中，SCOPS认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，此亦为Dhanasar第一项要件部分要求。见同上。更具体而言，SCOPS指出，记录中提供关于信息技术、环境工程、气候和环境监管的概括性信息的出版物并未“ 证明[申]请人的项目在环境工程领域如何具有国家或全球影响 ”。SCOPS还认可了记录中的意见书；然而，SCOPS认定其不具有证明力，因为该意见书“ 主要关注各种主题的一般重要性 ”，而非论述申请人拟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。见同上。SCOPS进一步认定记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。见同上。

在上诉中，申请人重申（就相关部分而言），其关于开发“ 一个整合高光谱卫星图像、人工智能（AI）和机器学习（ML）的数字平台，为农业、能源和环境保护等行业生成环境和地形数据洞察以支持实时决策 ”的提案具有国家重要性。他引用了其个人陈述、幻灯片演示、推荐信、意见书以及上述记录中的概括性出版物。他还声称拟议事业“ 与国家在气候和环境监管方面的倡议相一致 ”。相关地，他在上诉中称SCOPS“ 忽视了四项行政命令（14008、13990、14057和14110） ”。

在根据Dhanasar第一项要件判断国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ [个人]提议从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前景影响 ”，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“ 在某一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重大潜力或……其他重大积极

经济影响，尤其是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们认可科学、技术、工程和数学（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。See generally 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领域的提议事业不仅必须证明具有实质价值，还必须证明具有国家重要性，例如在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，而不仅仅是属于STEM领域。See generally id.; see also Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们首先注意到，2025年1月20日签署的第14148号行政命令撤销了第14110号行政命令，同样于2025年1月20日签署的第14154号行政命令撤销了第13990号、第14008号和第14057号行政命令。Exec. Order No. 14,148, 3 C.F.R. 8237 (2025); Exec. Order No. 14,154, 3 C.F.R. 8353 (2025)。因此，与申请人在上诉中的主张相反，SCOPS在其2025年3月21日的决定中并未因“忽略四项行政命令（14008、13990、14057和14110）”而犯错。相关地，尽管申请人在上诉中主张其提议事业“与关于气候和环境监管的国家倡议相一致”，但我们注意到，现行政策，例如第14148号和第14154号行政命令所阐述的撤销先前国家倡议的政策，并不支持这一结论。

我们接下来注意到，正如SCOPS所解释的，记录中提供关于信息技术、环境工程、气候和环境监管的一般性信息的出版物并未涉及申请人及其提议从事的具体事业。由于记录中的一般性出版物未涉及申请人及其提议从事的具体事业，它们无法说明申请人提议从事的具体事业如何在某一特定领域内具有国家甚至全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他国家重要性的指标，我们无需进一步讨论它们。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

进而，正如SCOPS所处理的，记录中包含一封来自~------~土木工程教授的书面意见信。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以给予该意见较少的权重。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；提交专家意见信并非资格的可推定证据。Id.; see also Fed. R. Evid. 702（规定专家意见可以“帮助事实认定者理解证据或确定争议事实”，而非其本身即为事实证据）。

该意见信就信息技术、环境工程、气候和环境监管等一般性主题提供了宽泛的陈述，但无助于我们理解证据或确定关于申请人提议从事的具体事业是否可能具有Dhanasar所设想的表明国家重要性的那类更广泛影响的争议事实。See Fed. R. Evid. 702。例如，该信函认为申请人的

“ 事业具有国家甚至全球影响 ”，因为它 “ 通过整合环境监测和分析的先进工具提供了有前景的解决方案 ”。然而，该信函随后讨论的是 “ 创新与环境影响减缓之间的联系 ” 等宽泛议题，而非帮助我们理解申请人的移动应用程序和网站可能被使用的程度，以及此类使用如何更可能而非不可能如作者所断言的那样在信息技术、环境工程、环境监管或任何其他领域内构成国家甚至全球影响。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90; see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（将优势证据标准描述为要求申请人证明某一主张 “ 更可能而非不可能 ” 为真）。我们再次注意到，在根据Dhanasar第一项要件判断国家重要性时，个人将从事的行业、领域或职业的重要性并非相关问题；相反，我们聚焦于 “ [个人]提议从事的具体事业 ”，并 “ 考虑其潜在的前景影响 ”，寻找 “ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，关于申请人提议从事的具体事业的事实，比关于行业、领域和职业的一般性信息更具证明力。

作为另一个例子，该信函认为申请人的 “ 事业具有重大的积极经济影响 ”。然而，该信函随后列举的是 “ 快速扩张的全球环境技术市场 ” 和石油天然气 “ 管道事故 ” 的增长估计，而非讨论申请人移动应用程序和网站的任何特定用户可能经历何种经济影响，以及此类使用与影响之间的因果关系。相关地，该意见信提供了未经证实且结论性的断言：“ 除成本节约外，[申请人的移动应用程序和网站]通过推动创新和创造就业促进经济增长。 ” 然而，该意见信未详细说明移动应用程序和网站的任何特定用户将如何通过其使用进行创新；将产生何种创新；因申请人移动应用程序和网站的某些未指明使用而创造的就业岗位的数量、性质和地点；以及其他可能支持 “ 通过推动创新和创造就业促进经济增长 ” 这一结论的信息。

作为进一步的例子，该意见信称提议事业 “ 影响了一项国家倡议所针对的事项 ”。然而，与申请人在回应SCOPS的补证通知之前讨论已被撤销的行政命令类似，该意见信日期为2025年2月，引用了在2025年并非现行的政策。

总之，该意见信具有极小的证明价值，因为其未经证实且结论性的陈述在帮助理解证据和确定关于申请人提议从事的具体事业的相关争议事实方面几乎没有帮助。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N at 795; see also Fed. R. Evid. 702。

接下来，记录中包含推荐信。然而，推荐信上的签名具有一些特征，令人怀疑它们是否确实由所称的信件作者签署，从而怀疑这些文件是否由各自个人创建并表达其意见。See, e.g., 8 C.F.R. § 103.2(a)(2)（将提交给USCIS的文件上的 “ 可接受 ” 签名描述为 “ 手写 ”，指出 “ 电子格式 ” 的签名仅在 “ 表格说明允许 ” 时才可接受）；and see generally 1 USCIS Policy Manual B.2(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，许多签名具有像素化的

边缘，表明它们是从另一文件扫描、复制并使用文字处理软件粘贴到相应文件上的签名的数字复制图像，而非实际由所称作者创建。有一个签名被一个背景颜色与签名所在页面颜色不匹配的方框包围，这也表明它是从另一文件扫描、复制并使用文字处理软件粘贴到文件上然后打印的签名图像。另一封推荐信似乎由三页未编号的页面组成，第二页以“ Sincerely, ”结尾，随后是第三页未编号的页面，仅包含签名和联系信息，令人怀疑该独立签名页是否与前面两页未编号的页面相对应。鉴于推荐信中众多相关的签名问题，关于它们是否确实由所称信件作者签署的怀疑削弱了其可靠性和充分性，以及记录其余部分的可靠性和充分性。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。

此外，即使推荐信可靠且充分，与上文所述的意見書类似，推荐信提供的也是未经证实的、结论性的陈述。例如，一封推荐信认为：“ 在全国层面上，[申请人的移动应用程序和网站]具有转变环境监测和可持续性管理的潜力……在爱荷华州、伊利诺伊州、印第安纳州、德克萨斯州和华盛顿州等地有针对性应用。 ”又如，一封推荐信称，申请人“ （就其移动应用程序和网站而言）的领导力通过将公司定位为环境和社会优化领域高光谱图像分析的领导者，产生了重大的全国性影响。 ”另一封推荐信同样称，申请人的“ 战略方向已将[其移动应用程序和网站]定位为一种将显著有助于应对一些最紧迫环境挑战的解决方案。 ”然而，这些推荐信并未证实其关于拟议事业的变革潜力、申请人初创公司作为行业领导者的地位、拟议事业对广义环境挑战所作贡献的重要性以及类似陈述的主张。除这些未经证实的、结论性的主张之外，推荐信并未说明申请人拟开展的具体事业如何在信息技术、环境监管或任何其他领域（例如因某些改进的制造工艺而产生的领域、雇用美国工人的重大潜力或其他国家重要性的标志）内可能具有全国甚至全球影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，即使推荐信可靠且充分（但它们并非如此），它们也不能另行支持如下结论：申请人拟开展的具体事业可能具有 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。

转向上文概述的申请人个人陈述以及记录中关于申请人移动应用程序和网站的幻灯片演示，如上所述，记录并未证明该移动应用程序和网站将提供申请人意图作为主要用户的公司已经能够以其他方式获取的信息之外的信息。尽管申请人的移动应用程序和网站可能提供一种不同方式，使其用户能够获取已经可获得的信息，但记录并未证明这种不同“ 获取数据方式 ”的价值。例如，尽管申请人称其移动应用程序和网站将“ 为跨

农业、能源和环境保护等部门实时决策生成环境和地形数据洞察 ”，但记录并未证明相关决策者目前无法作出必要决策。因此，记录并未证明申请人拟开展的具体事业可能对移动应用程序和网站用户具有多大程度的益处。更确切地说，即使该移动应用程序和网站可能在某种未指明的程度上使其用户受益，记录也未证明，除推测性和抽象性的描述之外，用户能够 “ 为跨农业、能源和环境保护等部门实时决策生成环境和地形数据洞察 ” 这一能力如何可能对不使用该移动应用程序和网站的人产生全国甚至全球影响。

再次强调，申请人将从事的行业、领域或职业的重要性，并不是判断拟议事业是否可能具有国家重要性时的相关问题；相反，重点在于申请人拟开展的具体事业如何可能具有表明国家重要性的那类更广泛影响，例如因某些改进的制造工艺而在某一特定领域内产生的全国甚至全球影响。见同上。在此，记录并未证明申请人的移动应用程序和网站可能产生何种影响，而不是仅仅以不同方式向其目标用户提供已经可获得的信息。如上所述，记录也未证明申请人将雇用除自己以外的任何人，这不支持拟议事业可能具有雇用美国工人的重大潜力的结论。见同上。与此相关，尽管申请人称拟议事业将产生推测性和抽象性的经济影响，但记录并未证明在任何特定地点产生具体的、可量化的影响，以便判断这些影响在具体情境中是否可能重大，也未证明此类影响与拟议事业之间的因果关系。见同上。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式另行具备获得该豁免的理由。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 I-862 表格（出庭通知）而根据该法第 240 条被启动驱逐程序。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。