OCT272025_02B5203 · 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：39658928 日期：2025年10月27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，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。SCOPS否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据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，须以优势证据标准证明其资格。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，申请人必须证明其为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。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offer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分析框架。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：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。基于记录中的证据，本办公室同意该认定。上诉中剩余的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能根据Dhanasar框架证明其资格。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该个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。同上。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的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。

申请人在2023年9月提交的表格I-140（外籍工人移民申请）中将其职业列为“博士（研究助理）”。随申请提交的书面论证意见指出以下内容：申请人在.__ _____~的博士研究聚焦于“资本资源管理中的数据驱动决策”。其“学位论文围绕一种数据驱动的城市资源管理决策方法，聚焦于宏观层面各州资本项目劳动力预测/分配、微观层面超重卡车影响分析（包括动态称重站的位置优化），以及使用机器学习/神经网络模型对超重卡车交通进行预测建模。”申请人在由~-~领导的._____担任研究生研究助理，该机构“以城市为生活实验室，研究具有挑战性的交通问题，并从通信和智能技术近期前所未有的进展中寻找解决方案。”申请人正在参与若干项目，例如领导L_____.J..r------1,~----------的团队预测配送资源需求，以及~--~增强“各机构预测基础设施老化并量化交通荷载对其资产影响的能力”。考虑到申请人的“成功记录，[他]必将比同一领域普通数据科学家作出大得多的贡献”，且其“杰出专长对于其高度重要的持续工作继续取得有意义的进展是必需的”。

为支持其资格，申请人提交了支持信、有关其在 和l 参与项目的信息，以及与其教育和专业 I及经历相关的文件。SCOPS部分认定，申请人的申请未包含对其拟从事事业的详细描述，也未证明拟从事事业的实质性价值和国家重要性，并签发了补件通知（RFE）。作为回应，申请人指出其新获得l 的博士学位、应用研究记录（包括四篇同行评审的Ia论文）以及实际项目领导经验，并最近创立了一家公司， I I
其提交的个人陈述表明以下内容：其拟从事的事业是“在人工智能（AI）、基础设施管理、医疗保健和城市数据系统的交叉领域领导持续的研究和咨询工作”。其事业推进美国政府在AI、基础设施现代化和医疗保健创新方面的优先事项；提高美国基础设施和城市系统的可持续性

和韧性；承诺产生广泛的国家影响；并回应当前和未来紧迫的国家需求。他“ 将继续为公共机构和城市社区开发先进的AI驱动决策支持工具，并通过[其]咨询工作应用这些工具。这些努力的统一目标是通过利用尖端数据分析来提高美国城市和基础设施的效率、韧性和福祉。 ”他计划在其博士研究基础上，在智能基础设施和健康数据系统领域开展进一步的研究和开发。在其博士论文中，他“ 开发了一个数据融合框架，用于预测州级资本项目的劳动力需求，使交通部门能够更有效地分配工程和建设资源。 ”他打算完善这项研究并将其应用于其他州和机构，帮助它们更准确、更高效地规划基础设施项目。他计划推进其关于“ 用于交通安全和基础设施监测的传感器网络 ”的研究，并提及他最近合著的一项研究，该研究提出“ 一种AI驱动的多目标模型，以优化动态称重站的布局，这可以帮助像纽约这样的城市监测超重卡车并保护关键道路和桥梁。 ”未来，他“ 将探索将该模型与实时数据整合，并将其扩展到国家货运走廊，支持基础设施的韧性、寿命和安全性。 ”他还将继续研究AI在公共卫生和城市福祉方面的应用，例如用AI改进患者导航系统，并指出他合著了一项2024年关于采用AI技术支持患者导航员的研究。

申请人表示，“ 仅靠研究是不够的——[他]同样致力于将这些创新转化为实践。 ”他于2024年创立了'1 Ia创业咨询公司，以推动基础设施和城市系统中的AT转型。通过！ I他计划直接与美国公共机构、市政当局及相关组织合作，实施数据驱动的解决方案。他将“ 与交通部门、城市规划机构和医疗保健组织合作，帮助他们采用源自[他]研究的工具。 ”他设想在全国各州交通部门部署资本项目劳动力预测模型，以便它们能够更好地管理正在开展的数十亿美元的新项目。他还计划与城市交通机构合作，并定制“ 适应当地需求的方法，从而在全国范围内防止基础设施损坏并改善道路安全。在医疗保健方面，[他]将为医院网络或公共卫生部门提供咨询，帮助其构建稳健的数据仪表板和AT辅助的患者外展项目（借鉴他在 DI ICOVID-19仪表板和患者导航研究方面的经验）。 ”正“ 与诸如I I（一家美国大型基础设施工程公司）和._____.I I在新泽西州（一家社区发展组织）等客户保持联系。 ”通过这些项目，他“ 帮助大小实体利用数据做出更好的决策——例如，为一个城市社区提供咨询，利用数据推动振兴工作，并指导一家工程公司部署AT以实现更智能的基础设施维护。 ”他未来的事业是“ 将这些咨询服务扩展到全国，为更多城市、州机构和社区组织开发量身定制的AI和数据解决方案。 ”

在RFE回复中，申请人提供了证明其于2024年获得博士学位的文件；他合著的四篇文章（三篇在2024年，一篇在2023年）；2025年关于I I实施I I的电子邮件通信；反映申请人于2024年成立其公司I I公司的文件；以及另外两封支持信。SCOPS得出结论，尽管申请人拟议的事业具有重大价值，但记录中缺乏足够证据证明其事业的预期影响达到

Matter of Dhanasar所设想的国家重要性水平。SCOPS认定，申请人未提供足够证据证明其拟议事业的重要性，而非其领域的重要性，或证明其工作具有重大潜力，可在其预期客户之外对国家或全球层面广泛影响该行业，或以其他方式具有更广泛的经济或社会影响，达到国家重要性水平。SCOPS指出，申请人拟议的活动和目标缺乏明确重点，记录缺乏足够细节以证明该事业的预期影响。例如，申请人未澄清其咨询公司将如何优先安排项目、分配研究职责或实施研究项目。

在上诉中，申请人声称SCOPS曲解了其拟议事业的性质和规模，误解了该事业的技术和战略一致性，并错误适用了Matter of Dhanasar中规定的标准。他主张其拟议事业具有国家重要性，因为它已被主要公共机构采用，直接支持联邦立法和政策要求，在服务不足的辖区具有全国范围的可扩展性，并有助于公共服务基础设施的长期现代化。申请人提交了一份更新的个人陈述和来自I I工程学院研究助理主任的支持信，该主任曾在 与申请人共事。经审查，I I中心。SCOPS正确分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估他是否以优势证据证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。此外，记录支持SCOPS的认定，即申请人未确立其拟议事业的国家重要性。我们认识到与人工智能、基础设施管理、医疗保健和城市数据系统相关的研究和项目的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。通常，我们查看记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人在其更新陈述中主张，其事业“ 代表了一条直接支持国家利益的研究到影响的管道 ”；他的新咨询公司将“ 已发表、经同行评审的创新转化为实用的AI代理，目前正被公共和机构合作伙伴采用 ”；其咨询公司事业并非仅为使私营企业受益而设计，而是作为公共平台AI工具的使命驱动型交付平台。他声称，虽然这种方法“ 尚未达到顶峰发展 ”，“ 并非推测性的——它已经在进行中，并得到技术验证、跨机构合作和可扩展基础设施的持续支持。 ”然而，记录缺乏具体信息及支持文件来支持这些主张。例如，证据未充分显示其拟议事业将如何把研究转化为具有国家影响的可操作项目。此外，申请人未提供足够细节说明其公司将如何运营、其公司是否已获得资金或合同承诺以实施研究项目，或其他佐证证据以证明其拟议事业的潜在预期影响。因此，申请人未确立其具体事业具有重大潜力，可在其预期客户之外对国家或全球层面广泛影响该行业，或以其他方式具有更广泛的经济或社会影响，达到国家重要性水平。Dhanasar at 889-890。

申请人还主张其发表记录和支持信证明了其事业的国家重要性。关于其四篇合著文章的发表记录，它显示其

过去的工作已被其领域的其他研究人员认可，但未确立其具体拟议事业的潜在预期影响。我们认识到记录包含多封支持信，讨论了申请人的技术技能和专业知识、其作为l__J和._____研究项目一部分的工作价值，以及其将人工智能工具应用于实际机构需求的计划的全国相关性。虽然出版物和信件主要讨论申请人的研究助理专业知识和成就，但其技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。此外，文章和信件未能确立申请人的具体事业具有重大潜力，可为美国带来实质性的积极社会或经济影响。而且，大多数文章是在2023年9月提交申请之后发表的。同样，记录反映申请人于2024年成立其咨询公司，在申请提交日期之后。申请人必须在提交申请时确立其寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm. 1971)。

在主张其拟议事业具有国家重要性时，申请人提及美国政府倡议，并声称其事业直接支持联邦立法和政策要求。尽管记录可能反映申请人将从事的行业或职业的重要性，但提交的证据未证明其拟议事业的具体影响。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“ '事业'一词比一般职业更具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及什么的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。 ”）从事某一职业不构成本程序意义上的事业。Id. 在此，记录未确立其拟议事业对人工智能、基础设施管理、医疗保健和城市数据系统领域具有更广泛影响，或以其他方式显示Dhanasar所设想的国家重要性。由于记录未确立Dhanasar所要求的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。因此，对Dhanasar所述申请人资格的进一步分析将无实际意义。2

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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表格（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，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（裁定：对于对最终决定并非必要的问题，行政机关无须作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。