OCT312025_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：40104350 日期：2025年10月31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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《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，认定记录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。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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，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，则其必须进而证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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，能够推进其拟议事业；以及

1 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）。

• 综合权衡，豁免职位offer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 提交申请时，申请人提交了其签署的陈述，描述其拟议事业及未来计划、推荐信、学历证明、发表于学术出版物的文章副本及作品被引用证据、描述申请人同行评审活动的证据、其研究所谓的资金来源、支持申请人文献计量主张的文件，以及其他政府政策和行业文章及报告。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了更新的签署陈述，描述其拟议事业及未来计划，对其事业主题提供了更多细节，还提交了发表于学术出版物的额外文章副本及作品被引用证据、支持申请人文献计量主张的新文件，以及其他政府政策和行业文章及报告。

上诉的争议点在于，申请人是否证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS认定，虽然申请人满足了Dhanasar分析框架的第二项要件，但其未能证明满足Dhanasar的第一项和第三项要件。在上诉中，申请人主张SCOPS滥用自由裁量权，未能考虑全部证据，并在分析证据时作出错误的法律结论和事实陈述。申请人特别声称，SCOPS错误地将其拟议事业与其就业混为一谈。他坚持认为，其个人陈述清楚说明其拟议事业是开展研究工作，该工作将独立于其在 担任员工系统研发工程师的职位。基于记录中的证据 I I.，他主张其拟议事业具有国家重要性。本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评估。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能依据Dhanasar第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。3

申请人主张SCOPS滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。Buletini案法院考虑审查所提交证据的质量，以确定其是否确立申请人的资格。为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，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)。基于记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。SCOPS的决定将申请人的拟议研究工作概述为其预期事业，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价值。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

2 为符合持有高级学位的专业人士这一基础EB-2分类资格，申请人提交了文凭和学业成绩单，表明其从l lin I IIndiana获得电气工程博士学位。基于该证据，申请人已证明其为持有高级学位的专业人士。
3 尽管本办公室可能未逐一讨论所提交的每份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

如所述拟议事业及记录中的证据，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国家甚至全球影响，或产生上升至国家重要性层面的更广泛影响。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于申请人拟开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 可在多个领域中得到证明，例如商业、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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。同上。事业比一般职业更为具体，应包含申请人打算开展的工作类型的细节，并描述具体项目和目标。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

关于其拟议事业，申请人表示其打算“ 开展关于为复杂自主网络物理系统创建最先进设计技术的高级研究，以推进这些系统的可扩展且构造正确的形式理论的发展，使复杂的性能要求即使在存在系统扰动和环境不确定性的情况下也能得到满足。 ”为推进其事业，他打算“ 利用[其]在运动规划、机电一体化、控制理论、机器人技术和自主系统方面的广泛经验。 ”他强调，其研究将“ 通过顶级期刊、会议论文集和已授权专利的同行评审发表，以及通过[其]雇主支持的工业部署，在该领域传播。 ”

他提出用于承载和促进其事业的渠道是其在l I担任员工系统研发工程师的就业。申请人强调，“ [其]拟议事业与[其]就业职位不同。 ”申请人将其就业职责描述为“ 通过检查与自动驾驶系统相关的功能模块，提出性能有保证的设计方法 ”以及“ 设计并推动数据驱动系统分析测试计划的实施，并通过进行故障模式分析和根本原因探索来提高研发的迭代效率。 ”

在回应SCOPS的补件通知（RFE）时，申请人进一步澄清，其拟议事业的实现将“ 探索面向自主[信息物理系统]的新型决策算法、运动规划策略和控制策略，特别侧重于[自动驾驶车辆、自主移动机器人和多智能体系统] ”，并“ 详细阐述其在面向自主[信息物理系统]的性能保证形式化综合方法方面的研究 ”，同时“ 提出满足安全与安保设计要求的规划和控制策略 ”。申请人的陈述还概述了他打算推进其事业而开展的四个拟议研究项目。他表示，作为其拟议事业通道的雇佣接收雇主“ 与顶级汽车制造商密切合作，并积极将研究成果整合到量产车辆平台中 ”。

申请人提供的四个研究项目概述未包含足够具体的细节或文件，以支持其主张，即预期由其拟议事业产生的利益可超出其雇主范围，对国家乃至全球影响信息物理系统领域

或广泛涉及其他领域或行业具有国家重要性的事项。申请人主要依赖其陈述，而无佐证证据，将其拟议研究工作描述为对推进其领域有价值。他未提供足够证据支持其主张，即其在担任[已隐去]员工系统研发工程师履行职责时所开展的拟议研究项目将具有国家乃至全球影响，或在其领域更广泛地涉及与具有国家重要性者相称水平的事项。

虽然其初始陈述结合其更新陈述提供了更多关于其拟议项目的细节，但记录缺乏证据支持其关于拟议事业及其所处地位的主张，即通过对该领域的国家乃至全球影响或通过其更广泛的影响而上升至国家重要性水平。相反，拟议事业的主要利益似乎将流向雇主，该雇主从申请人所确认作为其履行拟议事业通道的雇佣职责中受益。但申请人表示，其在[已隐去]的拟议事业预期成果的潜在实现“ 远远超出其雇主 ”，包括选择聘用其雇主的汽车制造商，以及“ 购买[其雇主客户]产品的数百万美国人以及与其雇主客户制造的汽车共享道路的数千万美国人 ”。我们注意到，仅对特定雇主（即使是具有全国足迹的雇主）的利益，与申请人的事业是否具有国家重要性的问题并不充分相关。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。我们在Dhanasar案中表示，“ 我们考虑[拟议事业]的潜在预期影响 ”。如上所述，当事业利益流向特定雇主，或以其他方式被狭窄描述而未证明国家乃至全球影响或上升至国家重要性水平的更广泛影响时，该潜在预期影响即被削弱。

申请人开展其拟议事业并“ 继续[其]拟议研究项目 ”的工作要求其履行“ [其]当前工作的主要职责包括 ”诸如“ 城市和高速公路驾驶场景中的运动规划与控制、将开发的规划和控制算法实施到产品级软件中、致力于驾驶系统不同功能模块的实施、设计测试计划以评估系统性能，并最终促进每个功能模块和驾驶系统整体架构的迭代改进 ”等事项，以使雇主及其汽车制造客户受益。记录未具说服力地证明，通过履行其与雇主的工作职责来开展其拟议事业具有国家乃至全球影响，或在其领域具有上升至国家重要性水平的更广泛影响。

申请人表示，他预期其研究工作将发表在学术文章中并在会议上展示。但申请人未详细说明或建立其传播计划并附佐证证据。申请人还必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。由于申请人在此未如此行事，他未充分证明其在美国的拟议事业将根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

此外，申请人未充分支持其关于其拟议研究工作潜在预期影响的主张。如上所述，其陈述提供了研究的一般概述

目标。但申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人在此未如此行事。相反，记录中的大部分证据侧重于描述其领域的细微之处。例如，申请人提交了数篇描述信息物理系统重要性的文章。尽管这些文章有助于证明申请人所占据领域的重要性，但这些文章并未证明申请人具体工作的国家重要性。换言之，虽然这可能证明拟议事业的实质价值，但并未支持或证明国家乃至全球的潜在预期影响，或通过上升至国家重要性水平的更广泛影响。记录未充分证明这些文章与申请人打算开展的具体事业之间的关系，以及这些文章如何支持拟议事业将施加的国家乃至全球影响，或识别从拟议事业中产生的任何更广泛影响，其方式提升至国家重要性水平。例如，记录未充分识别这些文章如何支持申请人陈述中所述的拟议事业项目对国家乃至全球影响或上升至国家重要性水平的更广泛影响作出贡献。

申请人指出，其拟议事业得到“ 国家科学基金会和陆军研究实验室的资助 ”的支持。为支持此点，申请人提交了两份据称发表于[已隐去]2017年和[已隐去]2014年的学术文章副本。文章致谢部分指出，该工作（全部或部分）由国家科学基金会和陆军研究实验室支持。但记录未表明有关资助的细节，例如目的、金额、任务，甚至受资助方，以致我们无法评估申请人的主张，即该资助因其国家乃至全球影响或上升至国家重要性水平的更广泛影响而反映了其拟议事业的国家重要性。换言之，记录未证明授予资助背后的目的或利益，记录也未表明该资助支持了申请人的拟议事业，或以其他方式表明对申请人作为其拟议事业一部分而拟开展的工作的兴趣。

申请人提出主张，而无佐证证据，即其研究将影响国家政府政策并推进信息物理系统领域。申请人强调，其拟议事业“ 涉及众多AI技术的发展，这些研究领域被NSTC[国家科学技术委员会]认定为CETs[关键和新兴技术] ”。申请人还指出，其事业“ 与美国能源部、美国战争部、国家人工智能安全委员会（“ NSCAI ”）和国土安全部设立的项目一致 ”。但在评估国家重要性时，我们关注的不是该领域的重要性；我们评估的是具体的拟议事业。仅仅提出一项与美国具有实质价值或特别关注领域相邻的事业，并不会使该事业默认具有国家重要性。

申请人主张SCOPS错误地忽视了佐证其主张的推荐信，但这些信件及其陈述未详细说明或建立其计划，以引入所声称的新颖和创新性进展，这些进展可能传播给或为领域或行业中运营的其他人所采用。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。相反，这些信件主要提供

其先前研究项目的一般概述，而未提及或描述其拟议事业及其所声称的新颖和创新性进展，他断言这些进展对国家乃至全球影响信息物理系统领域，或具有其他上升至国家重要性水平的更广泛影响。

总之，记录中不包含相关、具有证明力或实质性的证据，能够证明申请人拟议的事业通过国家层面乃至全球层面对该领域产生潜在积极影响，或具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议的事业具有国家重要性。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关依据Dhanasar其余要件之资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 1976)（“法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also Matter ofL-A-C-1, 26 I&N Dec. 216, 526n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。因此，我们认定申请人未能证明其有资格或以其他方式应当获得对职位提供要求即劳工证的国家利益豁免。据此，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。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留、或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》而依据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。