SEP302025_01B5203 · 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：39380443 日期：2025年9月30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）

申请人寻求就业类第二优先（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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。现依据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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（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

为符合基础EB-2签证分类资格，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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须证明其应获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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、第十一及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酌情性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意该认定。[2] 因此，上诉中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。

在提交申请时，申请人在马来西亚_____的_____担任讲师。申请人表示其打算在_____（或其他类似机构）担任助理教授，并从事研究及发表研究成果。申请人称，除教学、研究和发表外，其在美国的拟议事业是开发一个分析程序和可数字化的碳排放清单，以解决与建筑环境相关的环境问题。他主张其事业将帮助决策者在建筑项目中管理“复杂的环境和财务约束”，这将“改善建筑物的环境性能并解决与建筑环境相关的气候变化问题”。此外，他打算通过同行评审出版物以及学术和行业会议演讲来传播其研究成果。

SCOPS认定申请人证明了其拟议事业的实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS进一步认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，从而未能完全确立其在Dhanasar第一项要件下的资格。关于Dhanasar框架的第二项要件，SCOPS认定其处于有利地位以推进其拟议事业，但本办公室不同意，并将基于下述理由撤回该认定。最后，SCOPS认定申请人未能确立其在Dhanasar第三项要件下的资格——本办公室亦同意该认定。

A. 拟议事业的国家重要性

在确定Dhanasar第一项要件下的国家重要性时，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案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……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

[2] 申请人于2017年从马来西亚一所大学获得土木工程博士学位。

记录中包含证明申请人专业和教育背景、其已发表和已展示的作品以及同行评审服务的文件。申请人还提供了引用其已发表作品的文献、引用指标以及支持信函的证据，这些信函讨论了其对土木工程领域的研究贡献，特别侧重于减轻建筑领域环境影响的方法。关于该事业的国家重要性，部分支持信函描述了其工作对其领域的影响，并且他提供了与气候变化、建筑的环境影响以及减少碳排放以缓解气候变化影响的目标相关的报告和信息。

申请人在上诉中主张SCOPS未正确评估记录中的证据，且该证据证明其拟议事业具有本办公室在Dhanasar案决定中所设想的国家重要性。申请人进一步主张SCOPS未考虑其关于美国到2050年实现净零排放目标以及在建筑建设预计需求增长背景下实现该目标的努力（即节能建筑）的证据。其证据进一步描述了建筑业作为温室气体排放主要来源的影响以及建筑的其他不利环境影响。然而，基于下述理由，记录支持SCOPS的认定，即证据不足以证明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

在上诉中，申请人引用了与全球面临的气候和能源挑战相关的政府报告，并主张由于其研究旨在应对这些挑战，其拟议事业具有国家重要性。这些文件提供了关于气候变化、建筑业和建筑的环境影响、建筑废弃物以及向低碳能源转型的必要性等相关主题的一般信息。然而，所提供的任何信息均未讨论申请人、其拟从事的具体事业，以及该具体事业是否可能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、雇用美国工人的显著潜力或其他国家重要性的指标，从而限制了其证明价值。

本办公室认可申请人表示其打算在未指明的同行评审期刊和会议上分享其未来研究；然而，记录未能证明，更有可能的是，这样做将在建筑或建筑环境领域产生国家甚至全球影响，而不仅仅是从事与所有其他研究人员类似的普通研究活动。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90；另见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（规定申请人必须证明某项主张更有可能为真）。申请人并未主张——记录也不支持该结论——其作为美国大学助理教授继续研究和发表作品的提议可能具有雇用美国工人的显著潜力或其他重大积极经济影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相反，他主张其事业将具有广泛的社会效益，其设计模型以开发更节能的自动化建筑的意图将节省成本、减少环境损害，并且通过利用人工智能、机器学习和数据科学，他将帮助美国在2030年减少50%的碳排放，在2050年减少80%。

申请人引用其开发的一种“新颖评估模型”作为其工作可能产生积极、广泛影响的例子，该模型帮助决策者评估建筑物整个生命周期内的环境影响，并提供推荐信来描述这项工作产生的影响。然而，尽管写信人声称他是顶尖研究人员，其研究对城市步行性研究产生了影响，对建成环境的可持续性研究产生了影响，且其“可靠的AR-BIM”模型对组织间协作产生了积极影响，但没有证据表明决策者已采用其模型。因此，写信人的断言表明拟议事业将主要局限于其领域的其他研究人员，但不支持他所描述的更广泛的社会效益。在Dhanasar案中，我们强调，虽然STEM教育领域可能具有国家重要性，但课堂上STEM教师的职责不一定具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（指出“[虽然]STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。”）同样在此，虽然其事业具有实质价值，但优势证据并未确立其国家重要性。

我们注意到，来自马来西亚'I I

~---~I' inl I规划与发展经理的信函不足以证明其研究已被相关方采用或已对可持续建筑发展领域产生影响。该信函称申请人的研究“为”减少碳排放的特定建筑策略和设计选择“提供了信息”i~ I，并帮助绿色建筑行业建立了“工业化建筑系统”，还帮助他们“通过进行环境影响评估在其他领域投资环保措施”。然而，该信函未提供任何背景以理解申请人在这些举措中参与的更广泛影响。例如，该信函未说明在申请人参与之前的投资情况，以便最好地理解其影响。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 7991, 795 (Comm'r 1988)（确立的原则是，我们可自行决定将申请人提交的意见陈述作为参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受或可给予该意见较少权重。）此外，该信函未解释l I如何衡量其绿色高效开发项目的影响，以证实具体源于申请人研究和咨询的所称影响。Id. 最后，该信函不足以证明申请人与I l的合作带来了他所声称其事业将带来的广泛社会效益。Id. 因此，记录未确立他打算开展的研究所产生的影响将超出其他研究人员，更广泛地影响建筑行业或政府政策。3

申请人一般主张，寻求国家利益豁免者无需证明其事业最终会成功。我们同意。然而，申请人关于其拟议研究及与同领域他人合作将减轻美国建筑的环境影响及气候变化相关成本的一般主张，缺乏足够的证明性证据支持。相反，他提供的信息

3 在上诉中，申请人主张SCOPS在认定申请人的拟议事业不够详细以理解其更广泛经济影响时犯了错误。尽管申请人对某事业的描述包含了其领域内预期的更广泛影响，但我们同意SCOPS的意见，即申请人未以足够证据支持其主张，证明其事业更可能而非不可能产生达到国家重要性水平的广泛经济影响。

确立了气候相关灾害的规模及随之产生的成本，但未充分涉及申请人的研究或其所拟议事业将如何对该问题产生更广泛的积极影响。因此，与申请人的主张相反，仅仅在重要行业或领域工作并不确立其拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS“对细节的疏忽和未能考虑全部证据”构成Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1231 (E.D. Mich. 1994)所设想的滥用自由裁量权。具体而言，申请人主张SCOPS的决定包含一些有问题的措辞。例如，SCOPS在决定中多次提到医疗保健行业，这与拟议事业无关。此外，申请人主张SCOPS在评估事业的国家重要性时忽视了美国气候相关灾害的成本，且SCOPS在暗示申请人未“在土木工程领域创造具有国家重要规模影响的新研究”时对申请人适用了不当标准。首先，Buletini案的判决由地区法院作出，在我们的决定中不具有先例效力。Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。此外，Buletini并未表明如果未对每项证据提供个别化分析即构成滥用自由裁量权。当对申请给予合理考虑并作出充分认定时，无需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份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。在此，SCOPS的决定包含对全部证据的合理分析，因此我们未发现基于轻微笔误、未对美国经济的气候相关灾害成本给予更多证明性权重，或基于称申请人的研究不够新颖或创新以致在Dhanasar框架第一项下使拟议事业具有国家重要性而构成滥用自由裁量权。
最后，认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位者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。我们可能在多种情况下认定某一STEM领域对竞争力或安全具有重要性，例如，当记录中的证据表明某项事业将帮助美国保持对战略竞争对手或当前和潜在对手的领先地位，或涉及某一领域，包括研发密集型行业，在这些行业中适当的活动和投资，无论在开发周期的早期还是后期，都可能有助于美国实现或维持技术领导地位或在盟友和伙伴中的同等地位。See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，虽然申请涉及STEM领域（土木工程），但记录未确立申请人的具体事业将帮助美国保持对战略竞争对手的领先地位，或有助于美国实现或维持技术领导地位或在盟友和伙伴中的同等地位。

B. 处于推进该事业的有利地位

我们不同意SCOPS关于申请人提供了足够证据证明其处于推进拟议事业的有利地位的认定，因此我们将撤回该认定。第二项将焦点从拟议事业转移到个人。为确定

申请人是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑包括但不限于以下因素：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。经重新审查，申请人未确立其根据Dhanasar第二项处于推进其事业的有利地位。

记录包括申请人的简历、其2017年土木工程博士学位的学术记录、引用其研究工作的文章、其引用记录、关于其审阅过的同行评审文章的信息、其撰写的书籍章节、其撰写的会议论文、推荐信、其组织研究会议工作的证据，以及对其审阅同行会议论文的致谢。他特别强调其教育资历、其研究的引用历史、其通过[已隐去]获得的研究资助、其领域内其他人的推荐信，以及其对同行工作的评估，以支持其如何处于有利地位推进其拟议事业。虽然其学位足以表明其符合基础移民类别的资格，但申请人未提供充分证据证明其处于有利地位推进其拟议事业。

如上所述，USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有STEM高级学位（尤其是博士学位）的人员在促进进步方面的作用，特别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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。此外，我们同意申请人与拟议事业相关的STEM领域博士学位是确立Dhanasar第二项条件的特别积极因素。然而，与记录中的其他证据一并考虑时，申请人未表明其如Dhanasar所设想的那样处于有利地位推进其拟议事业。除教育外，我们在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时考虑多种因素，教育是可能有助于此类认定的众多因素之一。Id.

在Dhanasar中，申请人持有三个高级学位，包括一个博士学位，与其拟议研究相关，该研究对美国国家安全和竞争力具有重大影响。为确定申请人是否处于有利地位继续推进其拟议事业，我们还有利地考虑了其研究的重要性，该重要性已由证据证实具有同行和政府利益；其在其研究项目中角色的重要性；其研究项目持续获得政府机构资助；以及其在一所美国大学的现有职位，其打算在该大学开展其拟议研究工作。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892-93。在此，申请人未提供任何证据表明其拟议研究通过美国教育、政府或私人机构的资金分配获得支持。在没有进一步证据的情况下，申请人未证明其处于有利地位获得助理教授职位并在美国在其专业领域开展研究。

我们强调，尽管就业或工作邀请不是国家利益豁免的要求，但申请人未提交来自[已隐去]或任何其他美国大学的兴趣证据。在申请人无意自雇的情况下，我们考虑工作邀请或

与潜在雇主的沟通，虽然并非必需，但与表明申请人打算开展拟议事业的情形或能力以及该计划的可行性相关。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(3) n. 77。此外，虽然我们认为申请人在[已隐去]或其他美国大学开展研究工作的计划有助于理解其拟议事业，但其未提供与该计划可行性相关的证据。在没有充分证明性证据表明在美国开展其拟议研究的手段或财务支持的情况下，申请人未证明其处于有利地位推进其未来活动计划和拟议事业。

总之，虽然申请人进行了富有成效的研究，对其领域内其他研究人员有用，但其未证明在其领域内取得充分进展或成功，或相关方对其工作的兴趣，以表明其处于有利地位推进其拟议研究事业。

由于记录未确立Dhanasar框架的第一或第二项条件，而该问题具有决定性，我们保留关于记录是否确立Dhanasar第三项条件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的必要条件，我们认定其未确立国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式符合国家利益豁免的条件。

命令：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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。