# APR132026_03B5203 · 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：42214754 日期：2026年4月13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）

申请人是一名材料工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予对所需工作要求（因而对劳工证）的自由裁量豁免。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，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 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属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

对于基础EB-2移民分类，SCOPS认定申请人符合持有高等学位的专业人士类别。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS认定申请人未能证明满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar第一要件下具有国家重要性。[3]

Dhanasar第一要件聚焦于申请人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。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“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

申请人打算在美国担任材料工程师。其补充职业计划表明其拟议事业是“领导一项全国性倡议，重点是在美国的资本密集型能源、基础设施和工业项目中实施和标准化先进材料管理流程和系统。”对于这项全国性倡议（该倡议），他打算开发一种材料管理模型（该模型），用于能源、建筑和采矿项目，以“标准化流程、提高可预测性，并促进系统与程序之间的整合”。在其模型的开发中，其职业计划说明将整合工程、采购和施工技术系统，如高级工作打包（Advanced Work Packaging）、建筑信息模型（Building Information Modeling）、企业资源规划（Enterprise Resource Planning）、SAP、Oracle，以及智能材料系统如Smart Materials和Aveva ERM。他表示其模型将被设计为可扩展和可复制用于公共和私营部门，并“旨在优化供应流、改善材料可追溯性、降低运营成本，并确保税务和监管合规”，这将“为本地公司和美国经济带来更大的竞争力和可持续性”。

此外，申请人计划在美国全国建立一个国家标准化最佳实践框架，以确保方法在能源、基础设施和采矿部门得到一致应用。为实现这一目标，他将促进跨行业合作并投资数字基础设施，以促进利益相关者之间的数据共享。申请人声称标准化实践将对能源、建筑和采矿行业产生广泛影响。

[2] 为证明其为高等学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和雇主信函。基于该证据，申请人已证明其为高等学位专业人士。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
[3] 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

其倡议的另一个主要目标是通过培训和对“ 前沿材料管理工具和方法 ”的知识转移，增强劳动力的技能和教育。他打算与学术机构合作，开发认证和评估系统以验证劳动力能力，并组织研讨会和其他针对性培训。他声称此类培训和知识转移将提高工人生产力、改善项目质量，并增加熟练工人数量和工人留任率。此外，申请人计划通过在学校、社区中心和当地非营利组织开发STEM项目，向服务不足的青年引入科学、技术、工程和数学（STEM）原则。

SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有实质价值或具有国家重要性。然而，本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值，并撤回SCOPS的相反认定。

关于国家重要性，SCOPS认定申请人未能证明其所描述的拟议事业将具有所称的达到国家重要性水平的潜在影响。在上诉中，申请人主张SCOPS的决定基于错误的法律和事实结论。他主张SCOPS错误描述了其拟议事业，因为决定称其拟担任材料工程师。他主张SCOPS未考虑其所有证据，特别是其补充职业计划，该计划明确将其倡议阐述为其拟议事业。鉴于其倡议“ 明确设计为可在全国范围内扩展和复制 ”于能源、建筑和采矿行业，他声称其事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评估。虽然申请人对SCOPS决定中称其拟担任材料工程师的部分内容提出异议，但该决定明确说明申请人的拟议事业是开发和实施该倡议。此外，SCOPS确认并分析了提交的文件，特别是申请人的职业计划和推荐信，以评估其拟议事业及其是否具有国家重要性。基于记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。所描述的拟议事业和记录中的证据不支持申请人的主张，即其事业将对其领域具有潜在的广泛影响或以其他方式达到国家重要性水平。

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“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”及其预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业比一般职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型的细节，并描述具体项目和目标。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人的补充职业计划缺乏关于该倡议的具体细节，无法据此有意义地考量其是否具有国家重要性。例如，该计划简要描述了其倡议，就其目标和五年时间线作出概括性陈述。此外，该计划表明该倡议将通过整合多个现有技术系统来解决材料管理系统中的低效问题。然而，该计划并未以具体细节解释或提供证据证明该倡议对现有技术系统的整合具有创新性

或为材料工程领域提供新方法。此外，尽管他概括性地描述了其拟议的模型和倡议的开发与实施，但他没有解释，例如，他将如何为其拟议的倡议开展工作。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在空气与航天推进领域，更具体而言，在涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统领域，证明其开展了研究与开发，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提交了大量支持性证据，证明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超声速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其研究获得政府实体资助的文件。Id.

申请人声称他已明确证明其事业对美国具有产生重大积极经济效应的潜力，强调该倡议将是全国性的，并针对多个行业资本项目中已有记录的延误和材料管理不善问题。在其职业计划中，他表示其拟议事业的影响将超出帮助单个公司，并“有潜力制定新的行业标准，使整个能源、建筑和采矿行业受益”，强调“涟漪效应将改善公司绩效（纵向影响），并赋能整个行业的专业人士采纳和传播最佳实践（横向影响）”。他断言，采用其模型和最佳实践的行业将通过提高工业生产力和基础设施发展，对美国经济增长产生重大影响；实施可扩展且设计为可在各行业及中小型和大型企业中复制的策略；以及使基础设施发展现代化以促进创新和技术进步。

此外，申请人断言其事业有潜力为熟练工人创造就业、影响环境和社会福利，并落实被认定为国家重要性事项的联邦优先事项。其计划作出概括性主张，称其事业有潜力通过向他人传授其专业知识和技能来增强劳动力知识和技能；通过生态高效技术、低碳材料以及在建筑、采矿和能源行业整合可再生能源，减少环境可持续性问题和改善基础设施；通过创造就业、减少失业和社会不平等来影响社会和社区发展；以及促进包容性增长和更强的社区参与。

然而，申请人未提供充分独立且客观的证据来佐证其主张，即其拟议事业将产生对美国经济、就业创造、环境、社会福利和国家倡议的更广泛影响。记录缺乏详细说明并充分解释其拟议倡议将如何实现所主张影响的证据。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供此类利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其断言。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，如果没有充分的书面证据证明其为美国公司开发和实施该倡议的拟议事业将影响材料工程领域，或更广泛地影响能源、采矿和基础设施行业，而非仅惠及他本人及他将

合作的公司，则申请人未以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

为支持其断言，申请人提交了两份意见，第一份来自A-A，一位数学兼职教授，任职于[已隐去]；另一份来自J-C-，一位高级[已隐去]及电力与控制工程师，任职于一家工程公司。这些意见主要聚焦于申请人如何利用其作为材料工程师的专业经验和技能，专攻为美国公司开展的工程、采购和施工项目的材料管理流程设计与实施。然而，这些意见依赖申请人的专业知识、技能和成就来确立其拟议事业的国家重要性，这是不当的。其专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

此外，两份意见均未讨论申请人拟议事业的细节。相反，两份意见均作出概括性陈述，称他打算开发技术进步以提高能源、建筑和采矿行业的运营效率和降低成本。这些意见还重复了申请人职业计划中关于其拟议事业具有国家重要性的陈述。例如，J-C-的意见称申请人将引入“ 战略框架和执行模型 ”，这将“ 提高工业生产力和基础设施发展，最终推动国家经济增长 ”。该意见未以有意义的细节解释申请人拟议的“ 战略框架 ”和“ 执行模型 ”。此外，J-C-称申请人“ 加强能源、建筑和采矿行业项目执行的事业将催化创新，并加速应用于项目执行和控制的尖端技术的采用 ”。然而，该意见未解释此类潜在的“ 创新 ”和“ 尖端技术 ”。

如上所述，申请人还打算通过“ 尖端材料管理工具和方法 ”的培训和知识传授来增强劳动力的技能和教育。为支持其主张，这些意见讨论了申请人计划与学术机构合作；开发认证和评估系统以验证劳动力能力；组织研讨会和其他培训；以及向服务不足的青年引入STEM原则。申请人和这些意见声称，此类培训和知识传授将提高工人生产力、改善项目质量、提高工人留任率并增加熟练工人数量。

然而，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，申请人通过培训和知识分享向他人传授其专业知识的意图，并未证明对材料工程领域产生更广泛影响，也未达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。此外，某一行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。我们不关注某一行业或领域的重要性，或某一领域

的工人短缺，而是关注“外籍国民拟开展的具体事业”。Id.

记录包括来自其领域内曾与申请人共事的同事的推荐信。然而，这些信件以概括性措辞谈论该倡议及其潜在影响。尽管这些信件对申请人以往的工作、其材料工程技能和知识，以及共同促进企业材料管理效率表示赞赏，但它们未解释该倡议的具体内容。如果没有更多详细说明该倡议具体内容的证据，而仅是对申请人从事该倡议工作的广泛支持，则记录缺乏证据以判定其拟议事业是否对材料工程领域、能源、建筑和采矿行业具有所主张的潜在预期影响，或是否以其他方式达到国家重要性水平。

申请人进一步主张，SCOPS未考虑其事业对政府已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项所产生的影响。他主张，其事业有潜力落实被认定为国家重要性事项的联邦优先事项，包括《释放美国能源行政命令》、《立即增加美国矿产生产的措施行政命令》、《通胀削减法案》以及《两党基础设施法》。为支持其主张，J-C-的意见描述了国家倡议，并强调减少基础设施项目中的延误、浪费和成本的重要性。该意见坚持认为，由于申请人拟议的事业旨在“实施统一的材料管理系统和先进的项目执行方法”，因此其与上述旨在实现基础设施现代化、提高项目交付效率和促进可持续发展的国家倡议相一致。

美国政府倡议的重要性——例如为通过投资美国基础设施以及能源和采矿业来促进美国经济增长而实施的倡议——并无争议，但其整体重要性并不能确立申请人拟议事业这一特定事业的国家重要性。尽管基础设施项目以及能源和采矿业中的效率对美国经济很重要，但这并不意味着从事材料工程工作并为美国企业开发材料方法的个人具有国家重要性。如前所述，在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的特定事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。同上，第889页。申请人对某倡议对国家政策的潜在影响作了一般性陈述，但未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。尽管改进采矿、能源和建筑行业的材料工程方法可能是具有国家重要性的问题，但他并未证明其特定事业对这些具有国家重要性的事项具有潜在的预期影响。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，

申请人未能以优势证据证明，其拟议事业具有所主张的潜力，能够超越其倡议及其未来客户，在与其国家重要性相称的层面上更广泛地影响其领域、美国经济、就业创造、社会福利、环境或具有国家重要性的事项。除一般性主张外，他未能证明其作为材料工程师拟从事的开发和实施该倡议的工作提供了所主张的、有助于其领域进步的创新。申请人所主张的潜在影响取决于众多因素，而他未在其材料工程工作与所主张的潜在影响之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此他未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件确立资格，因此作为自由裁量事项，其不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。