APR202026_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：42204171 日期：2026年4月20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）

申请人是一名生物燃料工程师，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)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。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，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，且该豁免“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业既具有实质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，认定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。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

SCOPS认定申请人符合EB-2分类中高级学位专业人士的资格。根据记录中申请人已取得相当于外国工程学硕士学位的证据，本办公室同意该认定。上诉中的问题是，根据Matter of Dhanasar所确立的分析框架，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）符合国家利益。

关于申请人的国家利益豁免资格，SCOPS认定申请人仅证明了拟议事业的实质价值。SCOPS认定申请人未能证明该事业的国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或综合权衡豁免职位offer要求将有利于美国。经本办公室对记录的重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能根据Matter of Dhanasar所确立的分析框架证明国家利益豁免的资格。具体而言，本办公室同意申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性，未满足Dhanasar第一项要件，本办公室将据此驳回上诉。尽管本办公室可能不会逐一讨论每项证据或每个论点，但已对每一项进行了审查和考虑。

申请人在其个人陈述中表示，其拟议事业“ 旨在利用[其]在生物燃料物流、生产优化和国际贸易方面的专业知识，为[美国]的能源安全、经济增长和在全球可再生能源转型中的领导地位目标作出重大贡献。 ”申请人称，在其拟议事业的第一年，他将专注于“ 在美国生物燃料领域建立强大的影响力，致力于优化乙醇运输网络和改善基础设施，特别是在墨西哥湾港口等美国关键贸易枢纽。 ”申请人称，在第二年和第三年，其“ 重点将转向推动生物燃料生产的技术进步，特别是开发源自非粮食生物质的第二代生物燃料。 ”申请人称，在第四年和第五年，他将“ 通过承担重要领导角色来扩大[其]在生物燃料领域的影响力，优化美国生物燃料基础设施，推进向先进生物燃料生产流程的转型，降低成本，并扩大在欧洲和亚洲等地区的市场准入。 ”

在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份“ 职业发展计划 ”，进一步阐述了这一逐年计划，并称其“ 核心重点是优化乙醇基础设施，确保美国在[已隐去]贸易中保持竞争优势 ”。申请人目前受雇于[已隐去]——一家[已隐去]巴西能源公司的子公司——担任贸易运营经理。申请人打算通过继续担任该职位来推进其拟议事业。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定缺乏“ 个别化分析 ”以解释证据为何不足；该决定使用“ 模板化语言 ”陈述“ 笼统的关切 ”；该决定使用“ 内部不一致且碎片化的推理 ”；该决定“ 拼凑了彼此之间没有明确关联的断言 ”，且未“ 阐明一个连贯的分析框架 ”来解释驳回的依据。申请人主张该决定因此违反了《行政程序法》（APA），5 U.S.C. § § 551-706，因为其任意且反复无常、未考虑相关证据、适用了不一致的标准，且与事实之间没有合理关联。

具体就国家重要性分析而言，申请人在上诉中主张SCOPS的分析将国家重要性要求与“ 对某一具体项目既有的、全国性宣传的认可 ”相混淆，而非评估该事业本身是否在重要领域内具有更广泛的影响，且该决定暗示国家重要性要求“ 广泛的知名度 ”。申请人还主张SCOPS未充分考虑为证明国家重要性而提交的证据，主要是申请人的职业发展计划和支持信。最后，申请人主张，除其他事项外，SCOPS错误地认定申请人打算继续其雇佣关系不构成足够明确的拟议事业。申请人主张，尽管他将通过其在Raizen的雇佣关系推进其事业，但其拟议事业与其雇佣关系是分开的。

首先，本办公室认定申请人关于该决定任意且反复无常、缺乏分析的主张在记录中得不到支持。申请人未提供具体实例支持该主张，本办公室不同意对该决定的此种定性。SCOPS的决定概述了所提交的证据，描述了申请人为支持事业的国家重要性而提出的具体主张，并解释了为何所提出的论点和提交的证据不足。本办公室也未发现支持申请人主张的依据，即该决定暗示国家重要性要求证明“ 广泛的知名度 ”或“ 全国性宣传的认可 ”。申请人同样未引用该决定中的具体实例，本办公室认定该决定未陈述或暗示这一标准。

本办公室还认定，SCOPS在分析申请人继续其雇佣关系的意图如何影响事业的国家重要性方面不存在错误。申请人主张SCOPS认定申请人打算通过其在[已隐去]的雇佣关系推进其事业是“ 丧失资格的 ”，且SCOPS错误适用了Matter of Dhanasar，称“ 继续雇佣 ”不足以构成拟议事业。但SCOPS的决定并未陈述申请人通过其雇佣关系推进事业的计划属于绝对丧失资格；相反，SCOPS基于记录中的证据认定，拟议事业的潜在利益可能仅限于该公司，且申请人未能充分证明该事业的潜在前瞻性影响达到国家重要性的水平。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), www.uscis.gov/policy-manual（“ 仅对特定雇主的利益，即使该雇主具有全国性布局，也不足以相关于判断某人的事业是否具有国家重要性这一问题。 ”）。

此外，我们同意SCOPS的意见，即包括职业发展计划以及申请人在上诉中强调的支持信在内的证据，并未证明拟议事业的全国重要性。在申请人的职业发展计划中，他描述了自己的背景，提供了关于美国乙醇产业的信息，并陈述了他的短期和长期目标。他表示，其计划的第一年将包括“ 在我的运营范围内实施基础物流、基础设施和合规协议，创建一个可复制的模式，使美国乙醇出口能够可靠地扩展到高端全球市场 ”。在第三年和第四年，申请人“ 将通过合作伙伴关系、跨境伙伴主导的指挥结构以及与拉丁美洲出口网络的整合，专注于长期商业适应性…… ”。在第五年，他的计划包括试点一个认证项目，以培训和培养一支“ 有资质的劳动力队伍，能够维持高流量乙醇走廊、维护认证完整性，并在基础设施压力事件或全球贸易中断期间保持运营稳定 ”。申请人声称，这些计划将“ 简化流程、实时应对挑战，并增强美国乙醇产业的全球竞争力 ”，且其成果“ 将通过提高生产效率、优化出口路线，并为美国农民、码头运营商和物流公司创造新机遇，直接促进美国GDP增长、农业和物流部门的就业创造，以及美国乙醇全球市场份额的增加 ”。

我们认定，这些主张未能由书面证据充分确立。尽管申请人详细描述了他打算追求的许多目标，但职业发展计划缺乏足够的可信证据来支持其主张，即这些目标将在与全国重要性相称的层面上广泛影响乙醇产业或美国。该计划没有具体信息或证据来佐证申请人关于该事业潜在预期影响的断言。申请人还必须以相关、有证明力和可信的证据支持其断言。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。申请人在其职业发展计划中引用的信息包括关于乙醇及其经济影响的一般行业信息和统计数据；申请人未提供与其“ 战略方针 ”或逐年计划有可能广泛影响该行业的主张相关的可信证据。我们认定，职业发展计划并未如其在上诉中所声称的那样，证明拟议事业将解决出口物流瓶颈、跨贸易走廊扩展，或以与全国重要性相称的规模影响乙醇产业。

关于申请人的推荐信，我们承认它们有助于表明申请人是一位在生物燃料行业经验丰富的贸易运营经理，似乎受到其专业伙伴和同事的高度评价。这些信件主要[已隐去]申请人的成就，并高度评价申请人在其[已隐去]职位上的效力。例如，[已隐去]的高级副总裁D.V.Z.[2] 写道，申请人“ 采取了若干对公司成功至关重要的关键举措 ”，他在确保符合可持续发展标准方面发挥了“ 关键作用 ”，并赞扬其“ 对产品质量和运营物流的深厚知识 ”。尽管该信结尾声称申请人的贡献“ 使他成为全球生物燃料行业的宝贵资产 ”，且申请人的持续工作将“ 对推进美国在生物燃料市场的利益作出重大贡献 ”，但信的实质内容

[2] 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。

侧重于申请人作为一名其贡献对公司有价值的雇员，而非讨论具体的拟议事业及其潜在影响如何具有全国重要性。

其他推荐信也类似。能源合规服务业务的法律顾问S.D.讨论了申请人的“广博知识”和“卓越领导能力”，并赞扬其在[已隐去]职位上帮助公司成为首家进口乙醇用作可持续航空燃料（SAF）的巴西公司的效力。S.D.还声称，申请人的工作“直接契合[美国]减少碳排放和推进可持续能源解决方案的更广泛目标”。[已隐去]的同事A.C.表示，申请人拥有“对乙醇供应链的深刻理解”以及“卓越的运营敏锐度和快速掌握新复杂挑战的独特能力”。然而，这些信件并未讨论具体的拟议事业或其潜在预期影响。

部分推荐信还将申请人的职业描述为具有全国重要性，并断言该领域存在劳动力短缺。例如，[已隐去]的项目经理E.D.D.提出意见认为，“具备[申请人]所展现能力的专业人士……正是美国能源公司所需要的”，能源基础设施行业正经历“专业人员的严重短缺”，申请人的综合能力使其成为“我们行业中异常抢手的专业人士”。但仅援引某一职业的一般重要性不足以证明拟议事业的全国重要性。参见6 USCIS Policy Manual，supra；另参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893（指出课堂教学作为一种职业的重要性并不证明课堂教学事业的全国重要性）。此外，某一职业或职业技能的所谓劳动力短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有全国重要性。事实上，此类合格劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。参见6 USCIS Policy Manual，supra（“提议从事存在全国性短缺的职业……仅此一点也是不够的。”）。

由于这些信件主要涉及申请人的知识和技能，我们同意SCOPS的意见，即这些信件总体上涉及Dhanasar分析框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”以及他是否处于有利地位来推进该事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。虽然申请人的过往工作和成就有助于说明其计划如何开展拟议事业，并在某些情况下有助于说明其产生广泛影响的潜力，但一般而言，第一项要件的焦点在于拟议事业本身而非申请人。参见同上。此处的问题在于，申请人通过其在[已隐去]的就业来优化乙醇产业和贸易基础设施的物流与运营的具体事业，在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。申请人未提供该领域的成就证据，以证明该事业有可能在与全国重要性相称的层面上影响乙醇产业或经济。

独立咨询信也未能令人信服地证明申请人拟议事业的全国重要性。举例而言，[已隐去]可再生能源与可持续发展系统项目的首席教师[已隐去]声称申请人的

拟议事业具有全国重要性。[已隐去]重复了申请人对其计划活动的描述，将[已隐去]描述为一家公司，并列出了申请人在其[已隐去]职位上的一些工作职责，还描述了美国和全球乙醇产业的规模以及该行业面临的一些局限和挑战，例如指出“ 运输基础设施缺口仍是一个持续障碍 ”，以及生物燃料乙醇“ 在储存和分销方面面临重大物流障碍 ”。

最后，[已隐去]作出宽泛断言，称申请人的工作将解决这些问题并转变该行业。例如，他表示申请人将“ 提高乙醇运输效率、降低物流成本，并扩大美国生物燃料的出口能力 ”，并且他将“ 帮助确保美国生物燃料在国内和国际市场上保持竞争力 ”。他表示，申请人“ 在贸易和供应链管理方面带来了无与伦比的专业知识，这使其处于独特地位来增强美国运输基础设施 ”，且申请人将“ 不仅增强生物燃料物流，还为未来可能扩展到其他领域的进步奠定基础，最终促进更高效和可持续的供应链 ”。

._____.l 将这些主张建立在申请人在该行业的专业专长之上，而非描述具体拟议事业潜在的预期影响。同样，聚焦于申请人的经验和专长而非该事业，更适合作为 Dhanasar 第二项而非第一项要件的考量因素。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。~ _____.l 未能可信地解释申请人作为贸易运营经理的就业如何具有广泛影响乙醇行业的潜力。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id. 在此，该意见函重复了申请人关于提高效率、确保合规和改善物流的一般性主张，但缺乏可信或有说服力所需的具体性。因此，我们认定其证明价值甚微。

在申请人的上诉书面论证意见全文中，他重复其主张，即拟议事业将产生“ 领域层面的影响 ”，且证据表明其“ 可复制 ”和“ 可扩展 ”。虽然记录反映了申请人在该领域的经验及其向雇主和行业提供有价值服务的意图，但申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平，其相反的无支持断言不足以满足其举证责任。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会超出其学生范围而对教育领域产生更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其雇主及其合作伙伴的范围，以与国家重要性相称的水平影响乙醇行业或美国经济。

申请人在上诉中的主张未能推翻 SCOPS 关于拟议事业国家重要性认定依据的结论。此外，基于上述理由，我们同意

申请人未确立拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未确立 Dhanasar 框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

申请人未确立拟议事业具有 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。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项和第三项要件的意见。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 ”）。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 Form I-862《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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。