APR242025_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：37480163 日期：2025年4月24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）

申请人是一名研发项目经理，计划从事“ 利用废水副产品提高混凝土强度 ”的工作，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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）拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3在本上诉程序中由本办公室审理。

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重新审查。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，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。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] 批准国家利益豁免，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、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

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

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2移民分类作为高级学位专业人士的资格。[2] 剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS认定申请人已证明该事业的实质价值，且处于有利地位以推进该事业，但未证明该事业的国家重要性或Dhanasar第三项标准下的资格。

经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人证明了拟议事业的实质价值，但未确立Dhanasar第一项标准下的国家重要性。由于国家重要性问题是决定性的，本办公室保留对申请人能否确立Dhanasar第二项或第三项标准下资格的决定。

申请人最初表示其拟议事业“是利用机器学习算法，使用废水副产品提高混凝土强度”。他指出自己“已获得在明尼苏达州[已隐去]担任研发项目经理的全职职位邀请”，并打算仅通过其在[已隐去]的工作来开展该事业。此外，申请人表示其在[已隐去]的就业“提供了一个实践环境，以应用和检验[其]研究成果，弥合理论进展与实际应用之间的差距”。

在初步审查后，SCOPS发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立国家利益豁免的资格。[3] 具体而言，SCOPS寻求额外证据，证明申请人的事业具有国家重要性，且权衡之下豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

在审查申请人的RFE回复后，SCOPS认定申请人的拟议事业不具有国家重要性。SCOPS认定“尚未证明申请人的事业足以超出其拟议雇主[已隐去]，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或全国”。此外，SCOPS指出“尚不清楚申请人的事业——在[已隐去]继续其作为研发项目经理的职业，在土木工程领域研究通过整合废水副产品提高混凝土强度——如何具有国家重要性”。SCOPS认定申请人“未证明一名

[2] 本办公室同意。申请人持有[已隐去]的工程硕士学位。高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
[3] 在RFE中，SCOPS指出申请人已确立作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，其拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进其事业。

单一的研发项目经理将如何在土木工程领域产生国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力、广泛增进社会福利，或影响政府认定为具有国家重要性的事项 ”。SCOPS还认定，文章和支持信函虽然对土木工程领域总体具有信息价值，但并未 “ 证明[申请人]在该领域内的特定事业具有国家重要性 ”。SCOPS认定申请人的事业 “ 主要限于 ” 申请人在该建筑公司所担任的 “ 职位 ”。最后，SCOPS认定申请人未证明 “ [该建筑公司]运营的经济影响将归因于其工作……达到[其]拟议工作具有国家重要性的程度 ”。

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未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且 “ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响 ”。同上，第890页。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其 “ 当前和 ‘ 潜在的未来影响 ’ 远远超出其在[已隐去]当前工作的范围，产生广泛的全国性利益 ”。此外，申请人主张 “ [其]协调研究驱动的混凝土配合比设计改进、抗压强度评估以及电池储能系统（BESS）设施建设的更广泛材料优化方法的工作，在支持建设美国最高优先政策举措——从化石燃料向可再生能源过渡——方面发挥着关键作用 ”。他表示，BESS设施的建设将带来 “ 数千名建筑工人 ” 和 “ 数百名全职操作员 ” 的就业。此外，申请人主张其 “ 利用最先进的数据分析来识别其事业领域困难挑战的解决方案 ” 具有国家重要性。

关于潜在的未来影响，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利，或将影响政府认定为具有国家重要性的事项。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人主张，其事业将超越其在~---------~的当前工作，"产生广泛的全国性利益"。为支持此主张，申请人称，其在l I的当前工作之前"开发了预测建模，以准确、高效地确定混凝土的抗压强度"。其"使用了机器学习算法，研究人员利用这些算法通过识别大型数据集中的模式来解决问题"。此外，申请人称，其"随后使用了更复杂的机器学习——人工神经网络（ANNs），该网络使用相互连接的节点网络来处理数据并解决问题，从而展示了更高水平的分析能力"。另外，申请人"使用神经电磁场优化来优化ANN的参数"。然而，申请人的经验和过往成功记录属于Dhanasar第二项要件，该要件将关注点从拟议事业

转向个人。Matter ofDhanasar, 26 T&N Dec. at 890。从其高度技术性的表述中，无法明确这些内容如何影响申请人的拟议事业，或如何表明该事业将具有更广泛的影响，例如达到国家重要性。

同样，申请人称，其一篇论文"被大量引用"表明其拟议事业具有更广泛的影响。其主张，其"利用最先进的数据分析来识别其事业领域内困难挑战的解决方案"具有国家重要性。我们不同意。虽然申请人的论文引用记录值得称赞，但其并未表明该论文将如何为其事业带来更广泛的影响。相反，申请人论文的引用记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素。我们考察个人的教育、技能、知识和成功记录，以确定其是否处于有利地位。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l), https://www/uscis.gov/policy-manual。在此，我们认定申请人的引用记录不能证明其事业的国家重要性。

申请人主张，其"为确保[关键能源]设施的持久混凝土质量和安全所做的工作在全美产生了'更大利益'"，这具有"更广泛的影响"。实质上，申请人的论点是，其当前和未来的雇主! I将建设关键能源设施，依赖申请人"核实能源储存场所使用的混凝土和其他结构部件满足机械荷载、成本效益和可持续性的严格要求"。申请人主张，其"在l I能源项目上的工作是'本职工作'，但其贡献更广泛地增进了美国社会的福祉以及其赖以产生经济增长和繁荣的基础设施"。

申请人主张，其事业将超越其雇主的运营范围，更广泛地影响公共福利。据申请人称，其事业将"[促]进建设美国可再生能源发电和储存设施的众多实际基础……这些设施将在未来数十年内收集和储存足够的太阳能，为全国数百万家庭供电"。其主张，"其贡献更广泛地增进了美国社会的福祉"。然而，SCOPS已处理该论点，并认定申请人未能证明一名研发项目经理将如何在土木工程领域产生国家或全球影响、将有可能雇用美国工人、将广泛增进社会福利，或将影响政府认定具有国家重要性的事项。仅对特定雇主有利，即使该雇主具有全国性业务，也不足以回答申请人的事业是否具有国家重要性这一问题。4

此外，申请人主张，其事业将导致"在多个州建设[电池储能系统（BESS）]所需的数千名建筑工人[的雇]用，随后是数百名全职系统运营专业人员来管理"这些系统。其主张，这种预期的就业创造表明其事业具有国家重要性。SCOPS分析了这一主张，并认定申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力。我们同意。申请人的事业是继续为其当前雇主工作。记录中没有任何个人商业计划表明申请人

4 See generally USCIS Policy Alert PA-2025-03, Second Preference Eligibility for National Interest Waiver Petitions 13 (Jan. 15, 2025), https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment - BasedNationalinterestWaivers.pdf（提供分析国家重要性时应考虑的因素）。

本人将雇用工人。此外，即使申请人确定了~---~雇员的总数，也难以确定有多少公司雇员是申请人工作任何举措的结果。因此，记录中没有任何内容支持申请人的事业将如何影响为美国工人创造就业或"其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区"。Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人就"全国数千个就业岗位"的创造作出宽泛主张，但未提供任何支持性证据表明这些岗位将如何实现。律师未经证实的主张不构成证据。See, e.g., Matter ofS-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1988)（"书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不应赋予任何证据权重"）。

为表明其事业的国家重要性，申请人还主张其是"一位杰出有才华的土木工程师"，且"其提升大型基础设施项目可靠性、成本效益和坚固性所需的技术知识超出了没有高度专业化经验的工程师的标准水平"。然而，如上所述，申请人的教育、经验和成功记录属于Dhanasar第二项要件，即申请人是否处于有利地位推进其事业。虽然申请人可能具有"特殊资格和经验"，但这些特质无助于证明其事业的国家重要性。

在上诉中，申请人提交了新的支持信。在来自I I的项目主管B-R-的一封信中，作者称申请人是"一位杰出有才华的工程师，通过其先前的研究和当前的贡献，显著推进了土木工程领域"。此外，作者称I I是"可再生能源、电力输送和能源储存建设领域的领导者"。其强调，申请人的"建筑背景及其研究，特别是混凝土强度和相关工程技能方面的研究，已被证明具有非凡价值"。作者称，申请人的"混凝土强度知识和经验——包括测试方法和质量保证——对这些关键能源设施的韧性和寿命有重大贡献"。另外，作者主张，申请人被派往德克萨斯州一个电池储能设施项目"通过创造就业和支持可持续性，代表了当地地区的变革性里程碑"，并"还作为美国各地更广泛可再生能源基础设施实施的典范"。

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。Matter o_f Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，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. 我们最终负责对个人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定；专家意见信的提交不推定资格。Id.

如上所述，申请人的经验和过往成功记录属于Dhanasar第二项要件，该要件将关注点从拟议事业转向个人。Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 890。B-R-的信大部分侧重于申请人的经验、技能和知识，这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素。关于作者所称申请人目前被派往的项目将产生就业岗位，记录中没有佐证证据支持该主张。此外，即使提交了就业创造的证据，

申请人也必须证明就业创造具体与其事业相关，而不仅仅是公司的一般需求。

同样，K-Q-W-（I[已隐去]土木与环境工程及地球科学系副教学教授）的来信不足以证明该事业的全国重要性。作者表示他“ 最强力支持[申请人]及其对机器学习驱动的、废水副产品基混凝土的探索 ”。他主张，即使“ 此类研究最初可能在私人公司范围内进行 ”，他“ 相信[申请人]开发的见解、数据和技术将远远超出单一组织 ”。我们承认，作者为申请人的“ 发现 ”超出I[已隐去]传播提供了可行的潜在“ 路径 ”，例如通过出版物、会议、行业标准和合作项目。然而，该信并未说明即使所提议的传播路径是否可行。作者未指出任何证据表明这些路径在申请人在I[已隐去]的雇佣条件下是允许的，或者这些信息或技术中的任何部分是否会成为专有信息。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人提议从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然我们承认土木工程领域很重要，但我们认为K-Q-W-的来信未充分详细说明申请人的事业将如何达到与全国重要性相称的水平。

申请人未证明所提议事业的全国重要性，如Dhanasar先例决定第一要件所要求。由于所确定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第三要件下资格性的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其作为自由裁量事项不符合资格或 otherwise 不值得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。