APR302026_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：42601690 日期：2026年4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）

申请人是一名建筑设计人员，寻求使受益人符合基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明受益人符合所请求的国家利益豁免的资格。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 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 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，申请人必须证明其为高级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。本法第203(b)(2)(A)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得以“ 国家利益 ”为由对工作要求给予自由裁量豁免。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] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

[1] 参见 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 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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、国家利益豁免

SCOPS 认定受益人符合基础 EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否证明受益人符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。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。SCOPS 认定申请人未证明其拟议事业具有实质价值。本办公室不同意，因为申请人的拟议事业属于具有实质价值的领域范围，即商业、创业和技术。同上。然而，尽管申请人已证明受益人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人表示其是一位杰出的建筑设计人员，在预制住房领域做出了创新性贡献。申请人称其在美国的[已隐去]公司担任首席设计师，该公司设计定制建筑级空间。申请人解释称其“ 在开发可定制的、板式化建筑系统方面发挥了关键作用，该系统通过提供可扩展、成本效益高且高质量的住房解决方案，解决美国的住房短缺问题。 ”申请人强调，美国住房和城市发展部（HUD）将制造住房（如其从事的类型）确定为解决美国经济适用住房危机的可行方案。申请人主张其工作将超越单个住房项目，提供可复制的全国性模式，支持更广泛的社会稳定和经济机会，使其工作具有国家利益。其进一步表示其工作与联邦倡议相一致，例如通过白宫住房供应行动计划、低收入住房税收抵免（LIHTC）的扩大以及对经济适用租赁住房的联邦补贴所颁布的倡议。其还强调加利福尼亚州的立法措施允许建造和销售附属住宅单元（ADU），以扩大住房所有权并解决住房短缺问题。

SCOPS 随后发出证据请求（RFE），指出申请人的拟议事业未明确陈述，而仅是对目标的宽泛描述。SCOPS 认定申请人未证明其在[已隐去]的就业将如何产生超越该公司的更广泛影响，并指出仅在建筑领域工作并非拟议事业。因此，SCOPS 要求申请人提交额外证据，包括对其拟议事业的更详细描述

以及为何其具有国家重要性，以及其将如何在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人表示其事业的目标是“扩大一个经过验证的、已获专利的板式化平台，以快速交付可负担的高性能住宅，同时不断推进设计、制造和安装方法，以降低总项目成本并压缩入住时间。”申请人表示其“近期重点是完成并部署第二代（V2）单户/ADU平台，具有标准化的结构、MEP和围护模块，可适应美国不同的气候区和寒冷条件。”其进一步主张其拥有“未来24-36个月的具体、有时限的路线图”。

申请人主张，该拟议事业的国家重要性是明确无疑的，并指出美国住房短缺约4.7百万套、建筑成本高昂、熟练劳动力受限，以及漫长且不确定的工期压制了全美住房供应。申请人强调其事业预期带来的公共利益，例如经济生产力、社会公平、可持续性和韧性，以及“实现更高吞吐量和更早入住，从而支持地方税基和区域劳动力流动”。同样，他还讨论了异地预制，这将减少浪费、限制现场干扰，并支持更严密的“建筑围护结构”，从而促进更高的能源性能和太阳能就绪设计，与联邦和州的气候目标相一致。他进一步强调，其预制计划将能够在野火和其他灾害后实现快速高质量的重建。申请人表示，总之，其拟议事业是“扩大一种获得专利的板式建筑系统的规模，用于经济适用、可持续的单户和多户住房，直接推进联邦认可的优先事项，并以经过验证、经市场检验的方法应对紧迫的国家需求。”

在认定申请人未证明受益人拟议事业的国家重要性时，SCOPS 再次指出其拟议事业范围过于宽泛，且其仅作为建筑设计人员的就业并非足够具体的事业。SCOPS 表示，没有充分证据表明申请人的拟议事业将如其所称对建筑、工业设计和制造科学领域产生潜在的预期国家影响。SCOPS 表示，讨论申请人工作及其雇主的文章未能证明其潜在的预期国家影响，也未能证明其将如何广泛扩展至公司运营和客户之外。SCOPS 还认定，申请人未表明其拟议事业将如何具有雇用美国工人的重大潜力或为国家带来重大积极效应。

在上诉中，申请人主张所提供的证据表明美国存在白宫和HUD优先处理的“首要住房危机”，而利用板式化系统的创新模块化住房可以满足这一需求。申请人表示其拟议事业直接针对这一国家层面的关切，因为其将提高生产能力和速度，允许在更短时间内建造更多单元，使住房更可负担，提供符合加利福尼亚州立法的ADU，改善可持续性和能源性能，并降低公用事业成本和环境影响。申请人指出所提交的关于

记录并主张这些内容证实行业和政策专家认可模块化、板式系统是未来住房政策的关键组成部分。

在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国国民拟从事的具体事业"。Dhanasar案第889页。因此，我们"寻找拟议事业的更广泛影响"，并指出"[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。"同上。我们还指出，"[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效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。"同上第890页。

申请人提供了广泛的一系列对不同重大经济和社会问题的潜在预期国家影响。然而，申请人提供的细节和文件不足以证实其拟议事业将对美国社会产生这种广泛影响。例如，申请人讨论了对美国预计470万套住房短缺、建筑成本、经济生产力、社会公平、可持续性和"区域劳动力流动性"的国家层面影响。同样，申请人讨论了对减少废物、能源性能、太阳能以及野火和其他灾害后快速高质量重建的潜在预期国家层面影响。在上诉中，申请人进一步指出生产能力和建设速度的提高，使得能够在更短时间内建造更多住房单元，使住房更可负担，并降低公用事业成本和环境影响。

申请人须证明受益人的拟议事业将在某一特定领域具有国家甚至全球影响，或具有广泛增强社会福利或推进有价值技术或研究领域的重大潜力。参见一般性6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人关于跨越众多经济和社会问题的潜在预期国家影响的广泛主张，使受益人与其雇主拟进行的工作是否会对其中任何一项产生重大影响存在重大疑问。在没有更具体的证明性证据的情况下，无法确定受益人在一家公司拟进行的工作会对美国巨大的全国住房短缺以及各种其他重大国家层面问题（如可持续性、太阳能、自然灾害应对、公用事业成本或环境影响）产生潜在的预期国家层面影响。

值得注意的是，申请人在上诉中强调各种文章表明行业和政策专家认可模块化、板式系统是未来住房政策的关键组成部分，并且美国行政部门已将模块化住房确定为住房危机的潜在解决方案。然而，与国家层面利益事项的一致或仅仅潜在贡献，并不能确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

作为比较，Dhanasar案中的申请人证明他在空气和空间推进领域进行了研究和开发，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第891-92页。此外，他提交了证据表明他将继续研究和设计开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供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音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资助的文件。同上。

在此，申请人关于潜在预期国家重要性的主张不够具体且未得到适当支持。也几乎没有迹象表明美国政府对推进申请人的工作有具体兴趣，或他与c=J的雇佣关系将显著促进国家在模块化住房领域的国际竞争能力。此外，尽管值得注意的是申请人在与其雇主合作期间参与创造了两项专利，包括"板式结构建筑系统"和"天花板立面系统"，但不清楚行业中有多少其他类似地位的公司持有类似专利，以及他在这些专利上的工作如何在该领域脱颖而出以表明潜在的预期国家影响。事实上，申请人提供的专利文件反映他与几位其他同事在这些专利上合作，这使得不确定是他的工作还是公司集体的工作能够实现潜在的国家层面影响。申请人提供的关于有多少其他公司从事模块化住房设计和文件的信息很少，不足以证实他的工作在该领域中特别突出。举例来说，申请人提交的文件反映他参与了一个与微型住宅设计相关的评审团，包括各种其他同事、公司和模块化住宅设计，这使得他的工作在比较中如何具有创新性以及如何对巨大的美国住房短缺产生国家层面影响存在疑问。

此外，申请人提供的关于他将如何大规模实施其拟议事业以创造国家层面影响的细节和支持不足。申请人讨论了"未来24-36个月的具体的、有时限的路线图"，推出"第二代（V2）单户/ADU平台，具有标准化的结构、MEP和围护模块，可适应不同的美国气候区和寒冷气候。"然而，申请人技术的性质及其创新在很大程度上未得到解释；例如，不清楚MEP是什么，或他拟议的系统将如何适应不同气候。同样，申请人提到"具体计划"但记录中未提供，他也没有表明其雇主将如何支持这些在很大程度上未解释的计划以及他们对该商业计划的投资水平。还值得注意的是，申请人提交了大量文件反映他的工作及其雇主提供的服务，反映的是加利福尼亚州个别住宅的专业化建筑项目，而非在全国范围内制造和销售模块化住宅的大规模项目。总之，鉴于缺乏支持性证据证实他的工作具有广泛增强其领域技术进步的显著潜力，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各种重大经济和社会问题产生潜在的预期国家影响。申请人必须用独立的、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

SCOPS进一步得出结论，申请人未能充分证明其拟议事业将如何超越其雇主以实现国家层面影响。仅对特定雇主（即使是具有全国足迹的雇主）的利益，与个人事业是否具有国家重要性的问题不够相关。值得注意的是，申请人未直接回应SCOPS在上诉中讨论的这一实质性问题。问题在于申请人能否证明其个人事业具有更广泛的影响，例如对某一领域、地区或广大公众的影响。例如，为某一特定公司使用或销售而开发特定技术的个人，可能无法基于该技术仅对公司或其客户有益的证据来确立国家重要性。为确立与该领域或行业国家重要性相一致水平的更广泛公共或商业影响，申请人可以通过提交相关证据来证明该技术的采用或许可的广泛兴趣、新颖且重要的制造或运营流程，或该技术如何影响其他公司类似技术的发展。参见一般性6 USCIS政策手册F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人计划就业的实质性性质与根据Dhanasar第一项要件考虑其资格直接相关。

申请人未能充分澄清，受益人在该公司拟从事的工作将如何使其所主张的模块化住宅设计创新传播至其雇佣范围之外，从而对其潜在的国家层面影响留有疑问。申请人几乎没有解释和佐证其工作将如何延伸至其雇主及其客户之外。例如，根据专利文件，受益人主张的创新似乎由其雇主拥有和控制，且未表明其是否能够传播该信息。由于申请人将与一家私营公司合作，因此并不清楚其所主张的创新将如何公之于众，而非作为专有信息予以保留。记录未能证明受益人的拟议事业将如何产生上升至国家重要性层面的更广泛影响。

最后，申请人还提出其拟议事业将产生某些国家层面的经济影响，例如“ 经济机会，使其工作具有国家利益 ”。然而，所提供的证据并未证明申请人的事业“ 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，尤其是在经济萧条地区。 ”Dhansar，第890页。申请人未提供其拟议事业将产生的任何经济或就业预测，且如我们所指出，尽管提及“ 具体计划 ”，其并未提交清晰且有佐证的商业计划。因此，并不明显申请人的拟议事业所产生的公司经济活动将如何具有重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但其未充分解释直接归因于其拟议工作的潜在国家层面影响，也未充分证明其事业将如何对经济萧条地区产生重大影响。

基于所讨论的全部理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其有资格或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据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在Dhanasar第三要件下的资格及上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。2

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、或在其他方面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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

2 我们注意到，SCOPS认定申请人已证明受益人处于有利地位，能够按照Dhanasar第二要件推进其拟议事业。