AUG222026_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：43236520 日期：2026年8月22日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名战略举措经理，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。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在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得对职位offer要求给予“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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

[1] 参见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本质上属于酌情性质）。

• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

[已隐去]认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该结论；她拥有[已隐去]的工商管理硕士学位。她还提交了完成[已隐去]土木工程与结构工程双学位项目的证据。上诉中尚待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人是某能源公司的战略举措经理，在该公司从事管理系统工作，以更好地预测和应对重大风暴。其拟议事业是继续在这些系统基础上发展，创建支持电网设计、开发和维护的解决方案，重点关注风暴恢复工作及其在严重天气事件期间对电网韧性的直接影响。她打算利用人工智能（AI）交付解决方案，以增强电网可靠性、加速风暴恢复，并优化全国电网的资产部署。

尽管[已隐去]认定申请人的拟议事业具有实质价值，但USCIS认定记录未能证明该事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或给予职位offer要求豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张USCIS将其拟议事业与其当前就业混为一谈，从而不适当地缩小了对其事业的分析。她解释称，其提及当前就业是为了表明该就业如何启发其拟议事业在其工作基础上发展——通过整合尖端技术“在更广泛范围内推进该事业，有效弥合关键基础设施内的结构工程与战略运营，并对可持续实践的采用作出重大贡献。”她还主张USCIS未对为支持其拟议事业国家重要性而提交的证言证据进行分析。她进一步主张USCIS未考虑有关科学、技术、工程和数学（STEM）领域事业的政策指导。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。

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。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。在Matter of Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的

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。本办公室还指出， “ [一]项事业如果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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。如果记录证据表明某个人拟议事业具有重大潜力，例如有助于推进有价值的 technology 或研究领域，则其可能达到国家重要性水平。 [2] 关于STEM领域的事业，可在多种情况下从其对美国竞争力或安全的贡献中发现重要性，例如当其将帮助美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前时。 [3]

为提供有关其拟议事业国家重要性的背景，申请人提交了有关美国电网可靠性和韧性的文章和报告。该等文件包括美国能源信息署关于2022年美国电力消费的摘要、美国政府问责局讨论从以往自然灾害中汲取教训以增强电网韧性的报告，以及全国州立法机构会议（NCSL）关于灾害规划、确保可靠能源服务和加强电网抵御极端天气的报告部分内容。她还提交了2025年4月8日的一项行政命令，该命令讨论了不断增长的能源需求，并指出美国的政策是确保电力电网的可靠性、韧性和安全性。

申请人在上诉中主张，该证据包含 “ 具体事实和数据，支持[其]拟议事业更广泛和国家层面的影响，其程度反映了其国家重要性。 ”然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以证明拟议事业的国家重要性。同上，第889页。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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，本办公室侧重于 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。尽管申请人强调其拟议事业具有国家重要性，因为它 “ 涉及 ”国家重要性问题，但她未解释或提供充分的客观证据，说明其具体工作将如何以与国家重要性相称的程度影响这些问题。

同样，申请人表示，她的工作之所以具有国家重要性，是因为它涉及STEM领域。她主张，USCIS似乎没有考虑她在STEM领域的工作是否对美国的竞争力或安全具有重要意义。她援引USCIS政策手册中关于关键和新兴技术领域工作的考量，称她对自己工作的描述表明，与AI和高度自动化系统相关的技术"要么是申请人拟议工作的组成部分，要么是在推进上述工作中需要增强的工具"。然而，她并未澄清，将AI或其他技术作为其拟议工作的一部分，如何能将其提升至国家重要性的层面。在Matter of Dhanasar案中，我们认定，一项事业如果在一个特定领域内具有国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响，则可能具有国家重要性。Id at 889。在此，尽管申请人表示

2 一般参见6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。

技术工具将在其工作的"推进中得到增强"，但她并未解释她的工作将带来哪些增强，也未解释这些增强将产生何种更广泛的影响。

申请人进一步指出，对案卷进行全面客观的审查将表明，其拟议工作的重要性不仅体现在她从事STEM领域工作这一事实上，而且文章和报告连同她对自己工作的描述，可作为证据证明该工作"在经济影响、全球竞争力和国家安全方面显然对美国具有重要意义"。然而，她并未解释这些文件和她对自己工作的描述如何"显然"证明了其国家重要性。虽然这些文章和报告涉及她打算开展工作的领域，但申请人对自身工作的解释大部分由概括性意图构成，如下文所述，她将这些意图的广泛预期成果与其工作的国家重要性相联系。

她打算建立行业领先的风暴恢复规程，并与关键基础设施运营领域的监管机构合作，通过开发可行的AI驱动恢复解决方案来缩短停电时长并加速电力恢复，她将直接实施项目和计划，以保护美国社区和国家经济稳定。她还打算"就渗流控制方法、大坝安全、河流动力学、基础设施韧性规划、应急准备和响应规程、城市规划、生物多样性和生态系统服务保护计划以及气候适应战略向政策制定者提供技术支持"。她"还将提供所需的技术支持"，协助负责维护关键基础设施的政府机构"开展准备和恢复工作"。她打算制定风暴恢复改进计划，这些计划"将在紧急情况下直接保护数百万美国人，同时建立可扩展的解决方案，增强国家基础设施韧性，以应对日益严重的天气事件"。

为评估申请人的拟议工作是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作潜在预期影响的证据。Id at 889。上述描述中缺少的是能够证实她的具体工作将如何产生她所描述的深远影响的细节。尽管她在上诉中强调其工作独立于其就业，4 但目前不清楚她的风暴恢复规程或解决方案将如何被机构或地方采纳，从而对电力恢复或能源基础设施修复产生更广泛的影响。她未说明她将以何种方式独立与监管机构合作，或通过何种渠道向政策制定者或政府机构提供技术支持。申请人提交了一份风暴响应路线图，作者列明为她本人和另外两人，该路线图似乎是为其雇主开发的，她还表示计划"与其他美国主要公用事业公司合作实施类似的工作管理系统"。但目前不清楚她将如何建立这些合作关系，也不清楚她为当前雇主所做的工作中哪些是可扩展的或在其他方面适用从而产生更广泛的影响。此外，申请人计划建立国家风暴响应标准，"将全国平均风暴停电时长减少50%"，并将AI驱动的工作管理原则应用于水、

4 我们注意到，她在此处的主张似乎与其雇主的一封支持信形成对比，该信含糊地表示，"很荣幸能提供一个平台，让她与其他公用事业公司分享其工作，这些工作可在全国范围内实施，从而巩固美国的电网。"

电信和交通基础设施，但她未提供足够的客观证据来佐证其陈述。虽然申请人的陈述反映了其提供具有实质价值服务的意图，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议工作的潜在预期影响。

在上诉中，申请人表示此前提交的推荐信提供了关于其拟议工作国家重要性的见解。一封来自l!战略举措总监的信函主张，她为公司所做的工作涉及"数字供应商市场、自动化工作调度系统以及她所确定的AI驱动损害预测能力，这些将成为一流模式，可能被全国各地的公用事业公司采纳……"。一封来自l!战略总监的信函将她的工作描述为"通过利用新兴技术帮助应急准备来促进能源韧性"，称其具有国家重要性，因为"美国关键基础设施的互联性意味着电网故障会在所有行业产生多米诺骨牌效应"。一封来自l!大学助理教授的信函指出，申请人工作的重要性"因近年来关于能源基础设施脆弱性以及承诺提供稳定能源供应以满足日益增长的能源需求所引发的诸多关切而更加凸显……"。一封来自ＤＩ!大学副教授的独立意见书指出，申请人的工作"应对"了"增强国家能源基础设施韧性以抵御日益频繁和严重的国家灾害"这一挑战。一封来自 !LLC能源顾问的意见书讨论了申请人为其雇主所做的工作，称她"持续的贡献有望带来可扩展的变革性解决方案，进一步巩固美国电网以抵御不断升级的气候威胁"。该信称她的"创新战略……为全国采用铺平了道路"，其工作"与国家气候适应和能源现代化优先事项相一致"。

虽然这些信件强调了能源电网韧性的重要性，但它们并未提供关于她具体工作潜在预期影响的见解。尽管它们声称申请人已开发出可在更广泛范围内应用的战略和解决方案，但它们未解释申请人的工作如何能以达到国家重要性水平的方式应用于能源行业。在Matter of Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人表示她将制定培训计划，使工程和管理团队具备应对基础设施韧性新兴挑战的技能和知识，其雇主的一封信强调，她在组织内的指导和培训课程"凸显了她在该领域的影响力"。然而，案卷中并未包含支持申请人当前或潜在影响或在其领域内影响力的主张的证据。

此外，申请人在上诉中主张，USCIS在补件通知（RFE）中所作的一项陈述"实质上是对申请人拟议工作同时具有实质价值和国家重要性这一事实的承认"。具体而言，申请人主张，根据RFE，推进解决灾害对能源基础设施影响的解决方案"对国家福祉具有重要意义"。然而，RFE中的这一陈述（并非最终决定中的陈述）仅仅承认了该领域的重要性。如前所述，在确定拟议工作是否具有国家重要性时，相关问题不是重要性

该个人将从事的领域、行业或职业；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。基于本文所述理由，申请人未提交充分证据以证明其事业达到 Matter of Dhanasar 中所设想的国家重要性水平。

最后，就其事业潜在的经济影响而言，申请人声称其工作“可能节省数十亿美元的损失和救济项目”。但她未提供客观证据以证明其拟从事的具体事业具有重大潜力，可为美国带来实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 T&N Dec. at 376。由于缺乏关于其未来工作可归因于美国经济影响的任何预测的充分信息或证据，记录未显示申请人工作对区域或国家经济带来的利益将达到 Matter of Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。申请人未证明其拟从事的事业将在与其国家重要性相称的水平上充分影响其领域或更广泛的美国经济。因此，申请人拟从事的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认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关于 Dhanasar 框架下资格的其他论点。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“纯粹咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未证明拟从事的事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，她未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。申请将继续被拒。

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)(l)(iv)。非法居留、或另有不可入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发 I-862 表格（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。