FEB022026_07B5203 · 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：41018270 日期：2026年2月2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）

申请人是一名全球运营与维护经理，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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）驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为符合作为基础的 EB-2 签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合作为基础的 EB-2 分类资格，则其必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。同上。

[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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合作为基础的 EB-2 分类资格，即持有高级学位的专业人士，但未能依据 Dhanasar 分析框架证明其资格。具体而言，他们认定申请人未能证明其拟议事业在第一项要件下的国家级重要性。[2] 基于下述理由，本办公室同意 SCOPS 关于国家级重要性的结论，并将驳回上诉。

申请人目前受雇为全球运营与维护经理。她称自己在能源和工业领域的设施管理、工程和建筑方面拥有超过22年的渐进式经验。她过去的职位包括设施经理、工程与建筑经理、项目设施与房地产协调员以及材料与质量控制工程师。

申请人称其拟议事业是“ 建立并实施针对美国能源和工业领域量身定制的先进全生命周期设施管理系统，旨在增强韧性、优化资源配置并提高运营安全。 ”通过整合预测性维护流程、数据驱动的风险评估和能源管理系统，申请人声称她将创建一个用于主动式设施管理的统一框架，使设施能够最大限度地减少停机时间、延长资产生命周期，并使运营与可持续发展目标保持一致。

她概述了其事业的三阶段方法，包括：(1) 收集资产数据并进行设施状况评估（FCA），以建立基线并试点 IBM TriRiga 和能源管理系统（EMS）等先进工具；(2) 完善维护策略、优化资源配置，并就集成系统对设施团队进行培训；以及 (3) 在各设施推广部署，确保无缝集成、运营效率以及与可持续发展目标的一致性。

在认定申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的国家级重要性要求时，SCOPS 认定申请人未能表明其拟议事业足以超越该组织、其客户及其所服务的个人，从而对行业或领域产生更广泛的影响。他们还认定，申请人未能表明其工作将提供有助于行业进步的原创性创新，或该工作将以其他方式对该领域产生更广泛的影响。此外，SCOPS 认定，申请人未能表明对美国区域或国家经济的任何益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 错误适用了 Matter of Dhanasar，其方式是“ 以‘ 课堂教师 ’类比将事业局部化、未能评估其对该领域的前瞻性影响、将使用行业标准平台视为缺乏贡献，以及指责记录未显示针对申请人的具体提及或政府命名或资助 ”，而这些并非 Dhanasar 所要求。

[2] SCOPS 还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二项或第三项要件。

经重新审查，并在仔细评估所提交的全部证据后，本办公室同意 SCOPS 的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家级重要性，因此未能证明其获得国家利益豁免的资格。[3]

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于外籍国民拟开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻求更广泛的影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内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，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家级重要性的水平。申请人声称其事业具有国家级重要性，因为它“ 直接回应了对有韧性和高效的基础设施管理的迫切需求 ”。她称其拟议事业“ 提高能源效率、运营韧性和资源优化，增强美国经济竞争力，同时减少浪费并降低成本 ”。申请人还主张，她的工作推进了美国的关键倡议，包括能源部的“ Better Buildings Challenge ”、《2020年能源法》以及行政命令“ Unleashing American Energy ”和“ Declaring a National Energy Emergency ”，这些倡议优先考虑基础设施现代化、经济扩张和成本效率。

然而，在主张其事业的国家级重要性时，申请人严重依赖其领域的价值。但申请人在重要行业中的工作，即使是国家优先事项所针对的行业，其本身并不足以确立拟议事业的国家级重要性。参见同上，第889页（指出第一项要件的重点在于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”）。申请人仍必须证明其拟议事业在该国家级重要性领域中的潜在前瞻性影响。而且，在此，虽然文章和报告提供了有用的背景信息并支持拟议事业的实质价值，但它们并未具体确立申请人的工作将如何影响这些领域以显示其国家级重要性。

同样，记录中的其他证据也未表明申请人的拟议事业将如何产生更广泛的影响，足以超越其公司和客户，从而产生所主张的经济、区域或国家级重要影响。

首先，本办公室注意到，记录未提供关于其全生命周期设施管理系统的充分细节，也未提供支持其拟议事业将产生此类更广泛影响的主张所需的关注程度或文件。申请人的个人陈述仅提供了其模型的简短、高层次概述，未提供充分细节说明其系统将包含什么以及她将如何具体将其“ 创新模型 ”编织在一起。例如，虽然申请人宽泛地称其模型将整合 IBM TriRiga、预测性

[3] 虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了整个记录。

维护协议、FCA和EMS整合到一个“统一数字平台”，她并未阐明，且在很大程度上不清楚，她将如何把这些技术、组件和协议编织在一起以构建她的系统。此外，除了对她的模型及其所称益处的概括性描述之外，她没有提供多少有意义的细节来具体解释她的模型将如何不同于或改进业界已有的东西。虽然她试图通过笼统地声称她的模型用一个“主动”框架取代“被动”框架、实时识别和缓解风险来区分她的模型，但除了她自己的断言之外，她提供的证据很少，说明她的系统如何区别于美国已经可用并在使用的其他系统。记录中几乎没有证据表明她的系统会带来任何有意义的流程改进或进步，以表明可能存在更广泛的、具有全国重要性的影响。见同上第889页。

此外，尽管她主张SCOPS错误地将其事业限定于本地，并主张其事业的影响超越单个设施，通过建立一个可复制的框架，推动能源和工业领域的系统性改进，但申请人未能通过记录中的充分文件证明其具体工作将如何直接产生此类结果。例如，尽管申请人声称她已成功为其雇主试点其模型，并在1,700个国际设施中部署，实现了纠正性维护成本降低32%，并产生2.8百万美元的保险节省，但除了她自己的主张外，她提供的客观、支持性证据极少，无法佐证其声称。她的支持信重复了这些数字，但未提供证据基础以支持其陈述。同样，其雇主的幻灯片演示提及“2021年至2024年在1,700个全球设施中制定预防性维护计划”以及“2020年提升设施安全并降低保险成本的多年倡议”，但它们仅反映宽泛、高层次的信息，没有细节或对其数字的解释。重要的是，它们也未表明申请人的模型具体导致了这些益处。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还主张，她的模型通过五封来自美国公司的意向书拥有“有记录的第三方需求”，据报道这些意向书将覆盖初始推广中的100多个地点。虽然这些信件可能突显了一些客户兴趣，但它们没有提供足够的信息来证明她的工作将具有所声称的重大经济或更广泛的影响。例如，这些信件没有指明申请人的模型将解决的具体举措或问题、资金承诺，或其他证据表明她的工作的影响将如何超越这些个别客户而具有全国重要性。而合作意向的表达并不能确立该工作的规模、范围或更广泛的影响。记录中几乎没有其他佐证证据能直接将她的具体工作与整体经济增长、创造就业或其他实质性积极经济效应联系起来。虽然申请人的模型可能对其潜在客户和平台用户有益，但现有记录不足以证明她拟议的工作将产生对行业或国家的更广泛影响，从而达到国家重要性的水平。

申请人还主张，她的工作具有国家重要性，因为它通过优化基础设施韧性、提高资源效率和降低美国能源和工业部门的运营成本来支持可持续经济增长。她还断言，通过减少

停机时间、延长资产寿命和削减能源使用，她的模型为美国基础设施创造了大量节省，并有助于国家的能源安全和经济竞争力。此外，她声称她的工作将推动美国工业和能源部门的就业创造，因为她引入主动和数据驱动的维护系统将产生对熟练技术人员、工程师和设施管理人员的需求，以操作和优化先进系统。然而，这些声称的影响过于间接，更多地依赖于对典型商业活动结果的概括，而不是关于申请人计划如何通过她的工作实现这些目标以及任何经济效应如何足以达到国家重要性水平的有证明力的信息。

申请人还提交了许多支持信，但它们同样没有确立该工作的国家重要性。首先，就这些信件、申请人及记录中的其他证据强调申请人的技能、个人特质和过往成就而言，这些是Dhanasar第二项要件下的考虑因素。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec.第890页。在根据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们关注拟议的工作本身。同上第889页。尽管许多信件确实提到了申请人的工作，但它们在性质上基本上是结论性的，没有为其主张提供足够的证据基础。

例如，申请人提交了一封由[已隐去]土木工程[已隐去]撰写的专家意见信。尽管[已隐去]推测申请人的工作将具有国家重要性，但他的意见是一般性的，没有有意义地涉及申请人具体拟议工作的细节以及该工作特别是将如何产生所声称的国家重要性影响。相反，他作出了宽泛的概括，例如“美国将从基础设施寿命延长、运营风险降低以及可持续设施管理方面与全球标准更紧密接轨中受益”，以及该工作“不仅有助于解决行业中普遍存在的缺陷，还有助于提升设施运营以满足21世纪效率、可靠性和可持续性标准。”但他几乎没有解释申请人的工作将如何具体实现这些结果。他也没有提供任何佐证证据，直接将申请人的模型与所声称的行业、地区或国家的任何更广泛影响联系起来。

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.第375页。由于记录未能确立其拟议工作如Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于她是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其余问题和论点。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“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能确立其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

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)。非法居留的外国人，或原本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条面临驱逐程序的启动。这些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。