FEB262026_03B5203 · 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：40766470 日期：2026年2月26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）

申请人是一名能源政策分析师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位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所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审查。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，则其必须进而证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“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分析框架。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] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；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）。

• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS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；申请人在英国I I获得石油、能源经济与金融硕士学位。上诉中尚待确定的问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人是一名能源政策分析师，其拟从事的事业侧重于研究政策改革。他寻求增加国内能源供应、鼓励高效且经济合理的能源生产并吸引投资。他描述其事业为“通过提供涵盖石油、天然气、煤炭、核能、风能、太阳能和地热能等多种能源来源的实证数据和见解”来扩大美国的能源生产。他解释其意图是“优化石油财政政策”，以确保“能源生产利润中更大份额被再投资于公共基础设施和社会项目”。申请人解释称，他将“担任专业研究员和能源政策分析师”，侧重于以下方面：

• 美国石油财政制度的分析与优化
• 制定政策建议以增强能源安全和经济繁荣
• 研究全球最佳实践及其在美国的适用性
• 支持美国向更清洁能源来源转型
• 传播研究成果和知识

申请人表示，外国直接投资将“产生涟漪效应，刺激其他部门的经济活动并产生额外税收”。他表示，一个日益创新的能源部门“产生溢出效应，惠及其他关键行业”。他强调，其事业与国家能源优先事项一致，其专业知识“将有助于建立框架，使美国能源资源更易获取且在经济上可行，从而增强国家安全和经济安全”。

尽管SCOPS认定申请人的拟从事事业具有实质价值且其处于有利地位以推进该事业，但SCOPS结论认为，记录未能证明该事业具有国家重要性，或总体而言授予豁免职位offer要求将有利于美国。在上诉中，申请人重申了此前关于其资格的主张，称SCOPS未充分分析记录中的证据。经审查，基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事事业在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。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。同上。

在确定拟从事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案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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，第890页。如果记录中的证据表明某个人拟从事的事业具有显著潜力，例如有助于推进一项有价值的技术或研究领域，则该事业可能达到国家重要性的水平。2

为提供有关其拟从事事业国家重要性的背景，申请人提交了关于国内能源的白宫行政命令、一篇引用美国与乌克兰就能源和稀土矿物进行会谈的文章、一篇讨论区块链技术在追求可持续能源中作用的文章，以及一篇讨论美国能源部和净零政策的文章。这些文件传达了美国在识别和利用国内能源来源方面所作努力的一般重要性，但并未就申请人的具体事业提供明确说明，其将该事业描述为一项涵盖联邦机构和非政府组织通常研究之主题和数据的广泛研究项目。

作为进一步说明其事业轮廓的证据，申请人提交了其研究生学位论文，题为‘_____’，以及一份作为小组项目一部分撰写的学位论文，研究公共采购实践对加纳公共部门财务管理的影响。此外，他提供了熟悉其工作的个人的支持信。

一封来自加纳政府雇员的支持信讨论了申请人参与一个帮助为该岛社区供电的项目，以及其在定量研究和数据分析方面的熟练能力。该信还讨论了申请人的研究，探讨加纳和尼日利亚的财政制度如何平衡政府收入需求与吸引能源部门私人投资的需求。该信将申请人的研究描述为提供实用政策建议，并作为美国能源政策制定者实现该平衡的“关键资源”。一封来自III副教授的信强调申请人“在数据分析、实地数据编码和定量分析方面的坚实基础”使其能够有意义地促进美国能源政策的制定。该信还引用了申请人的比较研究，称其“与确保能源资源的有效管理、促进投资和增强经济稳定高度相关——这些领域对美国至关重要”。一封来自该大学经济学教授应证据请求提交的信提供了关于申请人论文工作的更多细节，并对其研究能力表示信心。

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

虽然支持信总体上对申请人的工作及其潜力表达了正面看法，但并未讨论其具体研究意图将如何对美国能源政策产生更广泛的影响。我们注意到，这些信件侧重于申请人的资历和经验，所涉信息与Matter of Dhanasar第一项要件所讨论的事业的全国重要性无关，而与第二项要件有关，该要件评估个人是否处于有利地位以推进某项事业。

关于申请人所称其拟议事业可能带来的经济影响，尽管他笼统地提及其研究具有创造就业的潜力，但他并未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则将为全国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其研究有望提供实质性经济利益，且其陈述未得到与其特定拟议事业相关的客观证据的充分支持。尚不清楚申请人的个人研究将如何产生其所称的经济“涟漪”效应。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未提供充分证据表明其事业将导致某一特定地区大量工人就业，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收带来实质性经济利益。因此，记录未证明申请人事业对地区或全国经济产生的预期利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的程度。See Matter of Dhanasar at 890。

虽然申请人的陈述反映其有意研究一个重要课题，但他未提供充分信息和证据证明其研究的预期影响达到全国重要性的程度。记录显示其依赖对尼日利亚和加纳的比较研究来为其在美国的研究提供参考，但他未充分解释其先前工作如何适用于其未来研究。他未指明任何具体方法，用以将其研究与美国公共和私营部门实体及专家目前开展的研究区分开来，从而在该领域达到全国重要性的程度。此外，他未涉及实现其所描述影响所必需的后勤考虑，例如他将如何为其研究提供资金，或他将如何在全国层面影响其建议的采纳。同样，关于他将如何传播其研究或政策建议，他表示将在同行评审期刊上发表其研究结果，并在国内和国际能源会议上介绍其研究。然而，其主张未得到佐证。例如，记录未证明其作品已被接受发表或被选中在会议上展示——这些证据可表明未来的发表或展示。同样，申请人表示将向政府实体和智库提交政策简报，但没有证据证实其主张。尽管此类考虑也涉及个人推进拟议事业的有利地位——该问题在

3 由于申请人未依据Dhanasar框架的第一项要件确立资格，关于第二项和第三项要件的裁定对最终决定并无必要；因此，本决定将不予处理。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 issues 作出“纯咨询性认定”。

Dhanasar第二项要件——即某项事业能否现实地开展的问题——与评估其对国家的潜在积极影响相关。在此，申请人主要依赖能源资源获取的重要性来证明其拟议事业的重要性，而非该事业本身所产生的任何预期积极影响。

Matter of Dhanasar设想，某项事业可能具有全国重要性，“ 因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889。在上诉中，申请人强调其拟议事业“ 通过其对美国能源安全、经济竞争力和政策有效性的更广泛影响，明确满足全国重要性要求 ”，称其“ 应对的挑战和机遇远远超出任何单个项目或雇主，具有影响国家能源政策、吸引数十亿美元投资并增强美国作为全球能源领导者地位的潜力。 ”申请人将这些主张与Matter of Dhanasar中衡量拟议事业全国重要性时所考虑的因素进行比较。然而，这些比较依赖于尚未制定或检验的政策的推定结果。申请人笼统地声称其研究可能带来数十亿美元投资和数千个就业岗位的创造，但这些主张未得到记录中证据的佐证。再次，申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

尽管申请人已证明其解决全国利益事项的广泛抱负具有价值，但他未提供充分证据证明其工作将对能源生产或能源行业在经济中的作用产生更广泛的影响。记录未阐明申请人的事业将如何在某一特定领域产生与全国重要性相称的影响程度。再次，我们评估全国重要性时所考虑的并非个人打算从事领域的众所周知的价值，而是个人打算从事的特定事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录未确立Matter of Dhanasar第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。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框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有全国重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

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)。非法居留或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序

该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利益。