JUL292026_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：40652068 日期：WLY 29, 2026

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）

申请人是一名材料工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

USCIS否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现依据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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，即作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外国人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明符合基础EB-2类别的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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框架。Dhanasar指出，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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该外国人处于有利地位，能够推进其拟议事业；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为，USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。USCIS认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但在其他方面未满足Dhanasar国家利益检验的各项要件。

申请人于2012年在尼日利亚获得材料与冶金工程学士学位。同样在尼日利亚，申请人在能源行业的多个方面工作，包括作为企业家为能源公司提供技术服务。申请人于2022年8月以F-1非移民学生的F-2配偶身份进入美国。在美国期间，他取得了自己的F-1身份，并于2024年4月从~--------~获得工商管理硕士学位。自2023年8月起，他一直在~-------------------------~攻读材料工程硕士学位，同时在该校担任研究生研究员。他于2024年12月提交了表格I-140申请。

申请人对其拟议事业描述如下：

作为一名材料与冶金工程师、资产完整性专家和能源业务开发人员，我的拟议事业是通过我的公司~------------~开发太阳能基础设施腐蚀速率数据库、针对钢制太阳能阵列桩基土壤腐蚀的创新预测模型，以及补充该预测模型的土壤分析硬件，从而增强太阳能基础设施的可靠性。

申请人解释说，许多太阳能发电阵列位于腐蚀性土壤中，这些土壤会削弱并损坏支撑结构。申请人表示，其“拟议事业将使开发商能够做出知情决策，并通过对类似土壤特性的预测建模，为钢制地面桩基、涂层和防护带来新的材料科学创新。”背景材料显示，太阳能阵列支撑结构的腐蚀是业界长期关注的问题。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于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。Id. 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。Id.

在确定国家重要性时，相关问题不是该外国人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“该外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。在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。”Id. 本办公室还指出，“[一]项事业如果具有雇用美国工人的显著潜力，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。”Id. at 890。

USCIS认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。本办公室同意。

否决通知部分侧重于就业和经济影响。USCIS指出，申请人的“商业计划预计在基础阶段雇用五（5）至十六（16）名员工，估计到增长阶段总计四十四（44）名员工。”USCIS认定：“申请人未提供证据证明公司拟运营的地区经济萧条，或具体拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式提供重大积极经济影响。”

在上诉中，申请人主张其计划直接雇用44名工人，同时创造额外的间接就业，显示了拟议事业的潜在影响。但他未能证明这一就业创造水平代表了Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890中所述的“雇用美国工人的显著潜力”。

申请人还主张其拟议事业涉及清洁能源和人工智能（AI）等重要领域。但记录并未显示其事业直接涉及这些领域。相反，该事业涉及影响太阳能电池板物理支撑结构的因素，并使用机器学习进行数据分析，但显然不会创造更先进的AI技术。

关于拟议事业是否具有国家重要性的关键问题涉及太阳能基础设施。记录表明，土壤腐蚀对该基础设施的结构完整性构成威胁。但申请人必须证明的不仅是该问题具有国家重要性，还包括他通过拟议事业寻求提供的解决方案具有国家重要性。为证明拟议事业的更广泛影响，本办公室必须超越其所寻求解决的问题，审视该事业将如何影响该问题。

记录中的信件，大多来自l!教职人员，表明土壤特性的综合数据库将为缓解工作提供有用信息。但记录中关于土壤腐蚀问题的信息远多于拟议事业对该问题将产生的影响。

申请人主张：“我们开发的创新有可能在美国太阳能行业广泛实施。”在回应补充证据请求（RFE）时，申请人引用了背景材料，表明“如果采用最佳腐蚀管理实践，美国每年腐蚀成本的25%至30%可以节省。”这一数字假定申请人的拟议数据库在全国范围内实施。

但随申请提交的商业计划并未显示全行业实施。申请人的公司将通过订阅服务向客户提供腐蚀速率数据。商业计划表明，达到“ [市场]的5% ”将是一个雄心勃勃但可实现的目标，商业计划中的“ 路线图 ”目标是在第五年后期达到“ 300-350名活跃客户 ”。记录中的投资信息备忘录预测，公司将在第五年获得“ 目标可用市场 ”的0.024%。这一数字如何与“ 美国太阳能行业广泛实施 ”相一致，并不显而易见。由于申请人未证明其拟议事业将覆盖所有美国太阳能供应商，全行业统计数据不是衡量该事业潜在影响的适当基准。

在收到补证通知（RFE）后，申请人联系了澳大利亚的[已隐去]教授，该教授表示：“ 解决太阳能基础设施腐蚀问题无疑非常有价值，这些问题在其他行业的一般钢材腐蚀情形中并不存在。 ”但他同时告诫：“ 我需要知道你将如何为拟议的数据库收集所需的土壤腐蚀数据。土壤腐蚀行为会随天气条件和所涉材料而变化。这是一项艰巨的任务，将影响你提案的可行性。 ”在收到申请人的回复后，该教授表示：“ 我认为这些方法大多切实可行，尽管我仍预计在获取本演示中所列各种局部腐蚀形式的数据方面会面临挑战。 ”

最终，尽管申请人拟议的事业旨在解决整个太阳能行业所面临的一个问题，但他未能证明确立该事业的国家重要性所必需的更广泛影响和作用。

USCIS认定申请人未能证明政府对该拟议事业具有任何利益，并对可用资金提出了关切。这些问题更适合在Dhanasar第二项要件下处理，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。我们将在下文适当的语境中进一步讨论这些问题。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。为确定外籍人士是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

尽管USCIS仅以第一项要件的问题为由驳回了申请，但我们依职权对记录进行重新审查，使我们有裁量权审查其他问题。基于下述理由，我们认定申请人未能证明其满足Dhanasar第二项要件。

申请人表示：“ 我将运用我在先进材料科学、冶金工程、资产完整性方面的专业知识，以及在新兴经济体发展石油和可再生能源业务方面的成功经验，来推进我的事业。 ”

记录显示，申请人接受过材料工程师培训，曾在能源行业多个不同领域担任工程师，并具有经营企业的经验。申请人还记录了与多个专业协会的活动。但记录并未表明申请人在与拟议事业密切相似的职业或活动中具有丰富经验。相反，申请人自己列出的“ 关键成就 ”包括“ 实现锂离子储能产品业务开发2.5百万美元目标的路线图 ”；“ 评估和谈判使内城公交终点站每站点平均节省20000美元 ”；以及“ 与尼日利亚和美国的 major oil and maritime companies 签订长期合同 ”。申请人的部分工作涉及太阳能，部分涉及腐蚀问题，但似乎并未密切对应拟议事业的核心活动，包括从不同来源汇编数据库以及设计用于缓解腐蚀的硬件和软件。

申请人为推进其在[已隐去]攻读硕士学位而开展的活动同样似乎与拟议事业没有直接关系。记录中的一份研究陈述表明，申请人的论文研究涉及电池所用材料。

缺乏直接经验本身并非决定性因素；它只是需要考虑的因素之一。但记录亦未以其他方式表明申请人处于有利地位以推进拟议事业。

记录显示，申请人于[已隐去]2022年在特拉华州注册了[已隐去]，但未显示在实现拟议事业方面有任何进一步的具体进展。

该公司的商业计划包含若干现在时的表述，暗示公司已在运营。例如，计划中写道：“ 我们由经验丰富的研究人员和行业专家组成的团队使我们处于‘ 腐蚀预测与缓解市场 ’的前沿 ”，并声称：“ 通过维持强有力的研发（R&D）项目，[已隐去]确保我们保持在土壤腐蚀预测技术的前沿。 ”该计划未指明“ 团队 ”成员，也未证明研发项目已在进行中，从而使公司已处于其领域的“ 前沿 ”。

同样，该计划声称[已隐去]“ 由一支在材料科学、环境工程、数据分析和太阳能行业运营方面具有多元背景的经验丰富的专业团队领导 ”，但随后的“ 关键团队成员 ”部分仅列明了申请人的姓名。记录中的一份投资备忘录将“ 建立研发团队 ”和“ 招聘初始团队成员 ”等目标列为“ 未开始 ”。没有证据表明在申请人于2024年12月提交申请时，[已隐去]拥有任何员工或运营能力。为回应补证通知而提交的人员配置计划具体说明了申请人公司职位的资格要求，但并未表明公司已聘用任何人。如果团队尚未到位，那么证明假设的团队成员的经验和背景则为时过早。

商业计划还称，申请人的公司“ 提供一套全面的基于研究的产品和服务……旨在满足特定市场需求 ”，例如“ SolarSoil Analyzer软件 ”、“ 高级太阳能土壤腐蚀分析套件 ”以及“ [已隐去]土壤电阻率仪 ”。尽管商业计划以现在时提及这些产品并讨论了具体特性，例如SolarShield防护涂层的“ [纳]米工程配方 ”和“ [自]修复特性 ”，但记录并未显示这些产品在提交申请时已经存在。

相反，投资备忘录表明，公司尚未“ [开]始开发SolarSoil Analyzer软件 ”和“ [开]始开发高级土壤腐蚀预测模型原型 ”。拟议事业取决于这些工具在未来某一时点被开发出来。有意发明它们并不能有力证明申请人处于有利地位以推进该事业。

关键软件和硬件工具的存在与意图在日后开发或发明它们之间的区别至关重要，因为该意图并不能证明申请人能够按其计划开发它们，尤其是当其过往经验仅与拟议事业间接相关时。如前所述，[已隐去]即使在申请人回答了[已隐去]的后续问题后，仍预计“ 在获取各种局部腐蚀形式的数据方面会面临挑战 ”。此类关切表明，可能存在超出申请人计划和预期的问题和障碍。

商业计划提及“ 学术合作 ”、“ 行业协作 ”以及“ 政府和非营利组织合作 ”。没有证据表明这些合作与协作已经存在，计划也未指明任何具体的合作实体。相反，计划该部分的措辞表明申请人打算在日后寻求这些途径。

申请人援引以证明其处于有利地位以推进拟议事业的大部分证据，涉及在申请2024年12月提交日期之后、以及USCIS于2025年2月签发补证通知之后发生的事态发展。例如，2025年4月，他受邀加入[已隐去]项目的夏季cohort。潜在投资者于2025年4月和5月签署了认捐协议。

这些材料的时间点很重要，因为申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论2025年4月和5月的这些活动在多大程度上可能增强了申请人推进拟议事业的能力，这些因素在2024年12月其提交申请时尚未发挥作用。

在补件通知（RFE）中，USCIS指出，根据商业计划，_____正在寻求8.6百万美元的初始资金。 ”针对补件通知，申请人声称：“ 为使我的拟议事业达到[最小可行产品]里程碑，我需要的资金少于500000美元。 ”申请人主张，“ 第二轮融资 ”将在四个开发阶段中的第四个阶段进行。申请人提交了承诺为其拟议事业提供875000美元资金的信函，略高于8.6百万美元“ 初始资金 ”数额的十分之一。

如上所述，申请人在2025年4月和5月获得了认捐函，即2024年12月提交日期数月之后。即便在那时，申请人也未正确描述这些认捐协议。申请人将这些认捐协议称为“ 正式承诺 ”，表明“ [这些]投资者已表现出对拟议事业投资的坚定兴趣 ”。但文件本身写明“ 下列签署人特此表达投资的软性意向 ”，且“ 本文件中的任何内容均不构成下列签署人对本次发行投资的承诺 ”。

由于拟议事业涉及一个土壤腐蚀数据库，该数据的收集是该事业的主要组成部分。申请人的初始提交材料基本上包含了相同的

格式信函，归属于三家太阳能供应商。每封信函均包含以下段落：“ 若[已隐去]就拟议项目获得能源部或其他第三方资助来源的资助，[该公司]将尽商业上合理的努力与[已隐去]正式确定安排，以授予其访问一个或多个项目现场用于数据收集目的。 ”这些公司并未自行提供资助，也未保证申请人的公司事实上能够访问其项目现场。

如同上文讨论的承诺信函一样，能源供应商的信函仅表达了对未来可能合作的初步意向。因此，这些信函并非有力证据，不足以证明申请人在提交申请时处于有利地位以推进拟议事业。

在否决通知中，USCIS指出“ 这些信函明确表示，其与申请人合作的兴趣取决于[申请人]能否从能源部获得资助。 ”申请人在上诉中观察到，这些信函并非如否决通知所述来自潜在投资者。但要点仍然在于，他们的合作以获得外部资助为条件，且信函的措辞强调了协议的初步性质。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明其在提交申请时处于有利地位以推进拟议事业。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，以证明(1)拟议事业的国家重要性，以及(2)其处于有利地位以推进拟议事业。对Dhanasar剩余第三项要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。由于申请人未能以其他方式确立所寻求类别的资格，我们无需触及、因而保留Dhanasar第三项要件。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 ”）。

III. 结论

我们将驳回上诉，因为我们同意USCIS的意见，即申请人未能确立拟议事业的国家重要性。我们进一步认定申请人未能满足Dhanasar第二项要件。因此，申请人未能证明国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

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、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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。