JUN292026_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：39584244 日期：2026年6月29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）

申请人是一名机械工程师和项目经理，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格或否则在自由裁量上应获得国家利益豁免。此事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)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 EB-2 签证分类的资格，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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作要求的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，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] 授予国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。 [2] 本办公室同意。上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS 认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值且其处于有利地位以推进其拟议事业，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免工作要求和劳工证将有利于美国，此为 Dhanasar 分析框架第一和第三项要件所要求。经重新审理，本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。 [3]

作为初步事项，须注意申请人在原始申请中陈述其拟议事业是继续其作为工程和项目经理的“ 开创性 ”工作，专注于能源领域（尤其是石油和天然气行业）的关键基础设施和设施。他打算从事更换老化石油和天然气管道以及用现代储罐更换老化石油和天然气储罐的项目。他声称，现代化这些关键基础设施将增加石油和天然气的产量并显著降低生产成本，因为效率提高，泄漏和事故将得以防止，安全将得到优先考虑。然而，在回应 SCOPS 的补件通知（RFE）时，申请人改变了其计划，称在从事推进石油和天然气基础设施工作数年后，他将创办自己的咨询公司，为参与现代化项目的公司和项目经理提供建议和支持，这将产生其事业的“ 涟漪效应 ”，从而为美国人民带来就业机会、经济增长和繁荣。

申请人对拟议事业的初始描述并未包括开设和经营咨询业务的计划。只有在 RFE 发出后，申请人才首次提出其拟议事业为设立一家提供咨询服务的公司。这一转变引入了申请中先前未描述的新商业模式，并显著改变了拟议事业的性质。申请人最初未提交商业计划或实施计划/时间表以支持开设咨询公司的计划。缺乏明确

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 为符合基础 EB-2 分类的高级学位专业人士资格，申请人提交了其文凭和学业成绩单，表明其于2015年12月从 thel lin 获得项目管理硕士学位。

[3] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

界定的拟议事业使我们无法在 Dhanasar 框架下有意义地评估该事业的重要性。此外，事业性质的根本改变构成不允许的实质性变更。

本办公室注意到，SCOPS 在其决定中正确阐述了申请人的初始拟议事业，而非修订后的事业。然而，在上诉中，申请人主张 SCOPS 忽视了其在回应 RFE 时表示将创办自己的咨询公司。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE 的目的是获取信息，以澄清在申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人在 RFE 回应中的新拟议事业描述了关于拟议事业的新事实。申请人开设和经营其咨询公司的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。由于 Dhanasar 框架要求分析拟议事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其国家利益豁免资格具有实质性。因此，本办公室认定申请人对拟议事业作出了不允许的实质性变更。同上。因此，SCOPS 在仅考虑申请人的初始拟议事业方面并无错误。此外，本办公室将仅考虑申请人的原始拟议事业，即继续作为工程和项目经理工作，专注于能源领域（尤其是石油和天然气行业）的关键基础设施和设施。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定基于错误的法律和事实结论。具体而言，他声称SCOPS忽视了记录中有关支持石油和天然气基础设施现代化的政府资助（200百万美元，五年）、爆炸、火灾及油气泄漏等负面事件、石油和天然气行业的收入以及老化油气基础设施的网络脆弱性的证据。我们同意SCOPS的意见，即尽管申请人已证明拟议事业的实质价值，但他未能证明其拟议事业达到了国家重要性的水平。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。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。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ [申请人]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找[拟议事业]的更广泛影响 ”，并且“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在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影响的事业，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。

在上诉中，申请人主张，由于记录中的文件表明美国政府计划投资200百万美元用于基础设施现代化，且老旧基础设施存在严重危险和泄漏风险，他已履行举证责任，证明其拟议事业具有国家重要性。然而，经重新审查（de novo review），申请人并未证明其已获得资金，且他没有针对其拟议事业的商业计划，以表明该事业将产生国家或区域经济影响。此外，他未表明其从事的任何工作将超出其客户范围并达到国家重要性水平。例如，他未表明其采用了一种新颖的基础设施更换方法，从而将改变该行业在国家或区域层面的运作方式。其申请基于推测，且不包含商业计划。尽管我们认可申请人作为机械工程师和项目经理的丰富经验和成就，但他未提供充分信息和证据，以证明其特定拟议事业的预期影响将达到国家重要性水平。

此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但这些经验在Dhanasar第一要件的语境下属于放置不当。申请人的专业经验通常对Dhanasar第二要件具有实质性——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们通常对Dhanasar第一要件不具有实质性——即特定的、预期的拟议事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性。参见同上，第888-91页。第一要件着眼于拟议事业本身，而非申请人。同上。申请人必须证明其特定事业在Dhanasar第一要件下具有国家重要性。我们同意SCOPS的意见，即申请人未表明其拟从事的特定事业足以超出其客户、合作伙伴、雇主或其选择合作的公司，从而为美国提供实质性经济效果，或在更广泛范围内增进社会福利，达到表明国家重要性的程度。

尽管申请人所关注的领域——油气基础设施现代化——可能总体上与国家认可的优先事项相一致，但记录并未确立申请人的特定拟议事业将如何在其领域产生更广泛的影响、积极影响美国经济，或在广泛范围内创造直接和间接就业，达到国家重要性的水平。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第376页。在没有关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未表明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效果”的水平。参见同上，第890页。

在上诉中，申请人提供了新证据， purporting to 证明其拟议事业具有国家重要性：2021年《Geohealth》期刊上题为“天然气集输管道与社会脆弱性”的文章，以及2024年《iScience》上题为“当地燃气泄漏的经济后果：来自马萨诸塞州住房市场的证据”的文章。我们不会在上诉中首次考虑新证据。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter of Furtado，28 I&N Dec. 794，801-02（2024）（当提交方已被告知所需证据并获得合理机会在拒绝前为其记录提供证据时，拒绝在上诉中考虑新证据）；另参见Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764，766（BIA 1988）；Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533，537（BIA 1988）。

基于上述理由，记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第三要件下资格的上诉论点。参见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“纯粹咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未表明其符合资格且在其他方面值得获得该类别职位offer要求的国家利益豁免。

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。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。