MAR262026_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

案卷编号：41810670 日期：2026年3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）

申请人是一名工艺工程师，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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 拒绝了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免，或从自由裁量角度而言其他方面值得获得该豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（de novo）。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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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属自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

关于基础 EB-2 移民分类，SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS 认定申请人未能证明其满足 Dhanasar 分析框架三项要件中的任何一项。经重新审查，本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能证明其拟从事的事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。[3]

在上诉中，申请人主张 SCOPS 的决定未能考虑全部证据，也未能以优势证据证明标准审理该申请。具体而言，申请人声称 SCOPS 未适当评估其拟从事的事业，且该决定缺乏对其事业国家重要性所提交的全部论点和证据的合理考虑与分析，尤其是其在补充证据请求答复中提交的证据。他主张，证据清楚表明其拟从事的事业将具有超出其雇主的潜在更广泛影响。鉴于所提交的大量文件，包括报告、文章、推荐信和意见书，他声称其已履行举证责任，证明其事业对其领域、美国经济、环境和国家安全具有潜在广泛影响。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，所述拟从事的事业及记录中的证据并不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响对其领域具有更广泛影响，或其所涉意义达到国家重要性水平。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请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。在确定国家重要性时，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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”以及拟从事事业的预期影响，而不是将分析限于申请人在提交申请时的就业。同上；一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。事业比一般

[2] 为符合作为高级学位专业人士的基础 EB-2 分类资格，申请人提交了其文凭和学业成绩单，表明其在_____获得了化学工程理学硕士学位。
在纽约。基于该证据，申请人已证明其为高级学位专业人士。

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

职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型详情，并描述具体项目和目标。一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)(2)。

在其陈述中，申请人解释称，其硕士论文研究并设计了一种用于制氢的膜反应器，该反应器将氨转化为纯氢。他与人合著了关于氨基金氢反应器及其潜在工业应用的已发表研究论文和书籍章节，并在化学工程行业会议上展示了其工作。自获得硕士学位以来，他在美国的两家工程咨询公司担任工艺工程师。

申请人称，其拟从事的事业是研究用于氢气生产、储存和运输的膜反应器，并计划开发和商业化两种产品：一种氨基金氢膜反应器，以及在蒸汽甲烷重整装置和自热重整装置上的低碳氢改造。虽然他计划继续在美国公司担任工艺工程师，但他强调其作为工艺工程师的工作并非其拟从事的事业。相反，他表示其就业将“为[他]提供未来潜在客户和合作者的联系网络”，同时培养商业化新兴碳捕集和氢技术所需的技能。

然而，申请人对拟从事事业的描述不够详细，无法理解并有意义地考虑其是否具有国家重要性。虽然他解释了研究、开发和商业化氨基金氢膜反应器及低碳氢改造的意图，但其描述缺乏具体细节和证据来支持其主张，即其事业将具有达到国家重要性水平的潜在广泛影响。相反，申请人的陈述和支持证据主要集中于其先前为硕士论文进行的研究及其当前工作职责将如何为其提供必要的知识、技能和人脉，以开展其拟议的膜反应器和低碳氢改造的研究、开发和商业化。

在补充证据请求答复中，申请人提交了一份简要说明其未来计划的陈述，称：

我计划将我的氨基金氢膜反应器商业化。具体而言，我计划将我的 Pd-Ag-Y 膜反应器工作转化为一种便携式、撬装式氨制氢系统，按需为偏远、离网农业负载（例如灌溉泵、冷库备用、远程传感器和应急电源）生产燃料电池级（即99.9999%纯度）氢气。许多农场已经处理无水（不含水）氨；将其用作氢“载体”可避免高压氢气运输，并在电网接入有限或不稳定的地方实现可靠供电。我的职责将是最终确定工艺设计、控制和安全基础，建造一个10-30 kWe原型，并与合作农场进行现场测试。预期产出是经过验证的设计、操作手册和模块更换服务模式。

接下来，我计划在蒸汽甲烷重整装置（SMR）和自热重整装置（ATR）上商业化低碳（“蓝”）氢改造。该反应产生

二氧化碳、一氧化碳和氢气。此外，将使用膜将碳氧化物和氢气彼此分离。通过这样做，碳捕集和纯氢生产同时发生。我将提供前端工程设计（FEED）包（Aspen模型、工艺流程图、管道及仪表图以及能源需求），天然气炼油厂和化工厂随后将使用该包进行详细设计并最终施工。该项目有效地统一了我的两个兴趣——碳捕集和氢能——同时将获取大量资本和安装材料的需求转移给团队。目标是降低天然气工厂的碳强度。

申请人表示已有人接洽其开展用于氢气产品的膜反应器研究，但未提供有关该预期研究的任何进一步证据。此外，他指出开发一种有吸引力投资的耐用工业级产品需要时间，但他未解释或提供有关其预期产品开发的证据。虽然申请人对其拟议事业的未来计划提供了总体概述，但如上所述，他未充分解释其拟议研究，或该研究将如何与其拟议的产品开发和商业化相关联。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在空气和太空推进领域展示了其开展的研究和开发，更具体而言，是涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续其在纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统设计与开发方面的研究，以及大量支持性证据，证明其持续研究将如何帮助美国保持在高超声速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。Id.

在此，申请人未提供Dhanasar案中所述程度的聚焦性或文件，以支持其关于拟议事业具有所称潜力影响其领域、国家政府政策、美国经济、国家安全和环境的声称。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人在此未这样做。虽然担任工艺工程师并研究膜反应器和低碳氢改造，目标是为清洁能源生产、储存和运输扩大产品的开发和商业化，可能证明拟议事业的实质价值，但它并不支持或证明其在全国、甚至全球层面的预期潜在影响，或通过上升到国家重要性层面的更广泛影响。

申请人主张SCOPS未能考虑其领域专业人士的来信，他声称这些来信显示其拟议事业的国家重要性。申请人提交了其雇主的来信，解释其工作职责及他为公司正在从事的项目。其雇主表示，申请人的工作“ 支持碳管理和清洁能源基础设施方面国家认可的优先事项，并具有超越单一客户的影响。 ”然而，申请人的陈述清楚表明，其作为工艺工程师的就业与

其拟议事业是分开的。此外，其雇主仅简要提及申请人的拟议事业，称其研究“专注于用于氨分解制氢的致密金属（Pd-Ag-Y）膜反应器”。其雇主未详述申请人拟议的膜反应器和低碳氢改造的研究、开发和商业化，或其潜在影响。相反，其雇主主要讨论公司的碳捕集项目和申请人的工作任务，同时指出申请人的工作将为其研究提供基础知识和技能。

此外，申请人提交了其领域同事的来信，以支持其关于国家重要性的主张。一家气体分离膜制造和系统设计公司技术副总裁的意见信解释说，尽管他未与申请人共事，但他审阅了申请人与雇主的合作成果，认为申请人满足Dhanasar的三项要件。该信讨论了美国专注于通过使用“膜等创新捕集方法在规模化应用”来增加CO_2的捕集和储存并降低清洁氢和低碳燃料的成本，这将“实质性推进美国的碳管理”和清洁能源目标，其益处超越单一雇主。然而，该信未讨论申请人对这类创新技术或产品的研究、开发和商业化。相反，该信仅简要提及申请人的事业，笼统表示其推进膜赋能清洁能源技术的意图。该意见信强调，申请人是少数兼具“实验室膜专业知识（致密金属H_2膜）与大型工厂改造专有技术（改造现有发电厂进行CO_2捕集）”的工程师之一，这“使其具有独特优势来推动膜赋能清洁能源技术向前发展”。然而，申请人的专业技能和知识主要涉及他是否处于有利地位推进其事业，这属于Dhanasar第二项要件的范畴。

同样，申请人同事的其他来信主要提及他先前的工作，并简要提及他开展用于制氢和减碳的膜反应器研究的意图。例如，申请人的论文研究导师的来信笼统表示，申请人在制氢方面的拟议研究具有国家重要性，并具有影响能源和工业部门的潜力。其研究导师讨论了他先前的研究工作并证明其研究技能，声称其研究“为氨分解制氢的关键进展做出了贡献”。另一封同事来信讨论其因共同撰写了一本关于膜反应器中氨分解的书章而熟悉申请人的工作。该同事表示，申请人“有潜力对该领域产生持久影响”，其“实际应用和推动美国能源部门可持续发展的强大潜力”。然而，这些来信未以有意义的细节指明或论述其具体的拟议事业。虽然这些来信可能有助于了解申请人的背景和事业，但如上所述，这些来信对申请人先前研究和专业知识及技能的关注主要涉及Dhanasar的第二项要件。

接下来，申请人声称其拟议事业具有潜力影响国家政府政策和倡议，这些政策和倡议认可为经济、环境和国家安全目的支持绿色能源生产、清洁氢生产和减少碳排放的重要性。他特别强调，其对膜反应器和低碳氢改造的研究、开发和商业化与国家政策和倡议相一致

这些政策和倡议激励清洁能源资源并减少有害排放，例如《One Big Beautiful Bill Act》（OBBA）、《通胀削减法案》（IRA），以及美国能源部和美国环境保护局（EPA）的政策。

为支持其主张，申请人提交了关于气候变化影响和清洁氢政策益处的文章、报告和美国政府政策。例如，他提供了关于极端天气和气候变化导致食品价格上涨、房屋保险成本上升、气候迁移和冲突的文章和报告；美国到2050年实现温室气体净零排放的长期战略；对IRA中气候和清洁能源条款的评估；IRA预计将加速清洁氢的采用；行业如何迈向低碳；未来氢经济的潜在影响；全球航运业脱碳；运输氨；美国对氢产业的支持；OBBB下清洁能源的税收抵免；美国能源部关于氢和燃料电池进展的报告；EPA将空气污染与儿童哮喘相关联的报告；气候变化对健康的影响；支持电力系统向低碳电源转型的碳捕集技术；美国失去碳捕集优势的风险；以及对氢动力海战的支持。然而，该证据未提及申请人的具体拟议项目及其对领域或对此类国家倡议和政策的潜在影响。

尽管USCIS认可与科学、技术、工程和数学（STEM）学位及领域相关的特定证据考量因素，但“ 证据必须证明某项STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。 ”一般参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(2)。我们认可过程工程领域、氢能产业、吸引相关职业的合格专业人员以及加强我国技术和清洁能源资源的整体价值，特别是被认定为关键和新兴的技术和清洁能源资源，但其整体重要性并不能确立申请人所提议事业的国家重要性。参见同上。此外，某一行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。我们不关注某一行业或领域的重要性，或某一领域的劳动力短缺，而是关注“ 外国人提议从事的具体事业。 ”Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

申请人未充分详细说明其提议的膜反应器研究、开发和商业化，以使人们理解其将如何推进STEM技术，并对其领域具有足以达到国家重要性水平的足够广泛的潜在影响。受雇为过程工程师并获得知识和技能以推进其膜反应器和低碳氢改造的研究、开发和商业化，不足以确立国家重要性。申请人未以支持性证据充分详细说明其提议的事业，以使人们理解其将如何推进STEM技术，并具有足以达到国家重要性水平的足够广泛的潜在影响。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。我们指出，“ 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内具有国家甚至全球影响，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。除一般性主张外，申请人未

以足够的独立、客观的佐证证据证明其提议从事的研究提供了所主张的创新，这些创新有助于其行业的进步，或以其他方式对其领域或国家产生与国家重要性相称的更广泛影响。其事业所主张的潜在影响取决于众多因素，且申请人未在其提议的工作与所主张的潜在影响之间提供足够直接的证据联系。

SCOPS进一步认定，申请人未确立其根据Dhanasar第二项条件处于推进所提议事业的有利地位，或总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国（根据Dhanasar第三项条件）。由于案卷中的文件未充分确立申请人符合Dhanasar先例决定第一项条件的资格，其未证明有资格获得国家利益豁免。这一已认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人的上诉论点及其根据Dhanasar第二项和第三项条件的资格。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar分析框架所要求的第一项条件的资格，其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

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)(l)(iv)。非法居留、或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。该等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。