OCT202025_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

案号：39714413 日期：2025年10月20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）

申请人是一名从事公路设计的土木工程师，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职位要求给予国家利益豁免。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：(1) 申请人拟从事事业的全国重要性；以及 (2) 总体权衡，豁免职位要求将有利于美国。现本事项依 8 C.F.R. § 103.3 处于上诉审查阶段。

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)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

如果申请人确立其符合作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人的EB-2分类资格，则其随后必须证明其值得对职位要求给予"符合国家利益"的酌定豁免。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）可行使酌定权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位要求将有利于美国。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定性质）。

II. 分析

申请人于2017年在[已隐去]获得土木工程学士学位。作为学生，他曾在[已隐去]担任实习生。此后，申请人大部分时间在美国度过，先后在北达科他州和佛罗里达州为运输工程领域的多家雇主工作。自2021年起，他以H-1B非移民身份在[已隐去]担任项目工程师。

申请人的职业符合专业人士的定义，其学士学位及学士后经验等同于高级学位。因此，申请人符合基础EB-2分类的要求，我们无需讨论申请人同时主张的特殊能力外籍人士资格。

在描述其拟从事事业的陈述中，申请人表示联邦和州交通部（DOT）传统上依赖打印的二维（2D）图纸进行公路基础设施项目的设计。但"许多州和机构……正开始探索基于[三维（3D）]模型的交付方式。"申请人讨论了3D数字模型的优势，并援引证据表明美国交通部联邦公路管理局（FHWA）已注意到"3D模型为该领域带来的益处和创新"。申请人指出，联邦立法"资助采购先进数字施工管理系统（ADCMS）"。

申请人表示，其拟从事的"事业是继续为不同的交通机构交付采用3D工程模型的交通基础设施项目。"申请人补充道："我的主要职业目标之一是开发或参与一个项目，使运输工程师能够培训和发展其在智能设计数据和3D工程模型方面的技能……我已探索过开设一家新咨询公司，向其他公司和机构提供我的专业知识等选项。"

Dhanasar 国家利益检验的第一项要件涉及实质价值和全国重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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全国重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。同上。

申请人主张，其"技术技能和运输工程背景对于2D图纸与3D图纸数字交付物之间的过渡至关重要。"他表示：

我作为运输工程师的职业侧重于使用数字3D模型数据设计和开发图纸。……软件已有多次进步，我不断增长运输设计知识并整合CADD[计算机辅助设计与制图]技能，以产出准确且更可靠的设计；这些设计可用于施工期间及未来的数字数据收集。我职业生涯中的项目贡献与

ADCMS项目的目标相一致，即促进、实施、部署、示范、展示、支持和记录先进数字施工管理系统、实践、绩效和效益的应用。

申请人援引了关于3D数字设计各个方面的背景资料，例如自动机械引导（AMG），其"利用来自3D工程模型等来源的数据引导施工设备"，以及建筑信息模型（BIM），"一种涉及生成和管理场所物理和功能特征数字表示的过程。"申请人还指出，其拟从事的事业属于STEM领域（科学、技术、工程和数学）。申请人表示：

我卓越的知识和技能对于BIM基础设施在运输领域的未来成功至关重要。BIM技术处于实施的早期阶段；无论如何，凭借我在3D工程模型、数字设计数据、AMG和可视化技术方面的知识，并得到多位专业工程师和设计师的支持。我可以自信地说，我将成为常规3D模型与未来BIM数据之间过渡的关键。

尽管申请人表示"BIM技术处于实施的早期阶段"，但他也表示该技术"正成为公路项目设计和施工中的常见做法"。

申请人表示，其拟从事的事业将带来更快的设计周转和更低的施工成本，同时通过"精简商业实践"和向新工程师教授"稀缺"的3D建模技能来增强劳动力。

申请人提交了FHWA网站的打印件，描述了3D建模的优势，并表明该技术早在2012年就已用于项目。一份2016年的打印件——即申请人于2024年提交申请前八年——写道："在项目规划、设计和施工中使用3D工程模型正成为普遍做法，29个州和FLH[联邦土地公路项目]正在实施或计划如何将其作为标准做法。另有六个州已将该做法制度化。"

一份2017年的FHWA"基础设施BIM"数据表指出，"交通基础设施BIM继续在全球范围内使用"，表明在申请提交日期七年前已广泛实施。一份2021年FHWA提交国会的报告指出："交通施工中的3D建模是一项成熟技术，是当今数字化施工现场的关键构建模块"，美国已有40多个机构在一定程度上实施。

FHWA打印件表明，在申请提交日期数年前，3D建模及相关技术已被广泛且日益增多地使用。该证据似乎不支持申请人将3D建模技能描述为该行业内的"稀缺"技能。

申请人提交了14封描述其技能和过往项目工作的信件。申请人主张其中两封信为"独立评估"，但两封信的作者均描述了与申请人的联系。具体而言，一名工程承包商表示，其公司聘请申请人为一份成功的

项目提案"准备必要的图纸和文件"。一名施工分包商表示，申请人提供了"AMG数据"，使该公司的"团队……能够精确执行工作。"

申请人还表示，其中两封信来自“ 政府机构的专业人士 ”。其中一人现在是明尼苏达州的一名副县工程师，但此前曾与申请人共事，是申请人“ 在……一家咨询工程公司实习期间的直接主管 ”，当时申请人还是一名大学本科生。另一名政府雇员是I I的高级工程师兼设计主管，曾与申请人“ 并肩工作 ”，当时“ [他们]都是学生工……在就读于I t期间 ”，并且两人毕业后都“ 加入了同一家咨询公司……担任交通工程师 ”。这些信件并未表明申请人的工作引起了此前未以其他身份与申请人共事过的政府部门的注意。

写信人描述了申请人在各种道路建设项目中的工作，并赞扬了他在3D建模及相关技术方面的专业知识。由于申请人提议继续从事类似工作，因此适宜考虑其过往工作如何符合Dhanasar案的标准，包括国家重要性。这些信件侧重于申请人对具体项目的重要性——并非所有这些项目都已实现——而非申请人拟议事业更广泛的影响。

几封信还表示，申请人可以在培养未来工程师方面发挥作用。然而，培训他人的意图并不必然具有证明国家重要性所需的更广泛影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在补件通知中，SCOPS指出，申请人的初始提交材料强调了“ 该领域和行业的整体重要性 ”以及申请人“ 自身的背景、资质[和]经验 ”，但并未确立拟议事业的国家重要性。SCOPS表示：“ 仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性；技能和经验不会仅仅因为可能对潜在客户有用就具有国家重要性。 ”SCOPS要求提供证据以显示申请人拟议事业更广泛的影响。

作为回应，申请人表示：

在未来五年内，我致力于推进先进建模技术在公路交通项目中的整合，为任何需要我服务的公司提供专业知识。长期而言，我打算建立自己的咨询工程公司，以扩大这些贡献，并协助更多组织优化其基础设施项目。此外，我愿意加入交通政府部门，在那里我可以继续领导尖端技术在公路系统中的部署和实施。我的努力将通过提高交通基础设施的效率和可持续性，直接为美国经济做出贡献，从而支持国家经济增长和社会福利。

申请人表示，他“作为专攻BIM/3D建模的交通工程师的拟议事业将有助于改变美国公路基础设施的发展”。申请人表示，他“为公路项目交付BIM/3D模型”的工作将产生更广泛的影响，因为它将“直接促进国家公路基础设施的现代化和改善”，降低事故风险和基础设施项目成本。申请人没有详细说明他的工作将如何产生这种影响，除了讨论BIM/3D建模的优势并声称他的“模型可以为质量和创新设定基准，影响全国各地的行业实践”。申请人还表示，他“可以培训并指导熟练工程师”使用“BIM/3D等数字工具”。

申请人声称，I----------I采纳了他的“对I I标准与指南的贡献……其他咨询工程公司和承包商将需要遵守”。为支持这一主张，申请人提交了他与I I设计部一名工程师之间电子邮件往来的打印件。该I I工程师请求提供项目数据，“以便为我们的ADA交通会议创建MEF的示例/模板”。申请人没有表明他的工作已被纳入具有约束力的I I标准与指南，也没有表明他为该会议提交的材料改变了现有的标准与指南。

申请人声称“政府官员”支持他的拟议事业。与此前一样，所涉州和地方官员曾与申请人共事或监督其在具体项目上的工作，在某些情况下这早于他们担任政府职务。记录并未显示他的工作引起了更广泛的政府关注。提交的信件讨论了3D建模技术的整体益处，并讨论了申请人在具体项目上的工作。有一人曾与申请人在I I一起学习，之后成为I I的水力工程师，他声称：“[3D建模]技术的经验在我们行业中很稀缺”，但也表示“3D建模是一项成熟的技术……被各州交通部广泛使用”。

SCOPS于2025年4月驳回了该申请。SCOPS承认“改变美国公路基础设施发展”的整体重要性，但得出结论认为，申请人未能确立其“拟议事业具有超出拟议业务及其业务合作伙伴、联盟和/或客户或顾客的影响，从而更广泛地影响行业或领域”。SCOPS进一步表示：

在没有足够信息或证据表明受益人未来工作可归因的预计美国影响（经济或其他方面）、就业创造等的情况下，记录并未显示受益人项目对区域或国家经济产生的益处将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平……；也未以其他方式证明拟议事业达到了与国家重要性相称的水平。

在上诉中，申请人声称SCOPS没有充分考虑申请人为回应补件通知而提交的证据，该证据显示使用BIM/3D建模比“典型的2D平面方法”成本更低、项目交付更快。申请人为支持这一主张所引用的证据涉及所有此类工程项目的总体影响，而非申请人具体拟议事业的经济影响。

申请人引用的政府报告并未具体讨论申请人及其工作。相反，它们表明州和联邦当局已经意识到BIM和3D建模的益处，并已开始使用它们。申请人本人此前曾表示，BIM“正……成为公路项目设计和施工中的常见做法”。全国采用BIM和3D建模所带来的总成本节约不能全部归因于申请人的具体拟议事业。申请人并未声称发明了这些技术，也未声称对在全国层面的采用负责——记录显示，这种采用已经在大规模进行中。

申请人必须确立具体拟议事业的国家重要性；申请人仅确立某一特定主题、职业或领域的整体重要性是不够的。“事业”一词比一般职业更为具体。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人在一项有益技术方面的培训和经验并不必然赋予他将使用该技术开展的具体项目以国家重要性。申请人没有表明或解释其拟议事业将如何大幅加速BIM和3D建模的广泛采用，也没有确立他个人对这些技术的重大创新或进步负有责任，以及其拟议事业将继续推动这一进步或以其他方式达到国家重要性的水平。

某一特定领域的普遍重要性以及外籍人士在该领域的技能水平不足以确立某一特定拟议事业的国家重要性。作为专业人士，土木工程师通常受法定工作邀请要求的约束，包括劳工证。即使在某一领域具有显著高于通常水平的专业知识，也不足以获得对工作邀请要求的国家利益豁免。2 同样，根据法规，即使外籍人士的工作将大幅有利于美国国家经济、文化或教育利益或福利，该外籍人士通常仍受工作邀请要求的约束。3

我们在Dhanasar案中批准了申请，并非因为该案申请人熟悉特定技术，而是因为他的研究推进了该技术的发展。在目前摆在我们面前的案件中，记录并未表明申请人将为其领域引入新技能、新技术或新科技。相反，记录中的信件表明，申请人在其I I实习期间学习了3D建模。申请人将其国家利益豁免主张建立在他对已在联邦层面和越来越多州实施或使用的技术的熟悉之上。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益测试第一项要件中的国家重要性要素。对剩余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的剩余要件。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对最终决定所不必要的问题作出“纯属咨询性的认定”）。

2 见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。
3 见该法第203(b)(2)(A)条。

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，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，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民福利。