OCT232025_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：39933365 日期：2025年10月23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）

申请人系能源行业的一名战略规划高管，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊能力之个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明：(1) 申请人拟从事的事业具有国家重要性；(2) 申请人处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。本事项现依据 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符合资格。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 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

为符合作为基础的 EB-2 签证分类，申请人必须证明其系科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力之个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合作为基础的 EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，以“ 国家利益 ”为由豁免职位邀请要求。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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 拟从事的事业兼具实质价值与

[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）。

国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及 (3) 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。同上。

二、分析

申请人系巴基斯坦注册专业工程师，拥有工商管理硕士和冶金工程硕士学位。申请人于1998年至2021年间在巴基斯坦的0以多种职务工作，最近担任首席设施工程师。自2021年起，申请人担任副首席商务官，任职于 I I

申请人主张其既符合持有高级学位的专业人士资格，也符合具有特殊能力之外籍人士资格。本办公室同意 SCOPS 的意见，即申请人符合持有高级学位的专业人士资格，因此无需讨论与之并列的特殊能力主张。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与国家重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。同上。

申请人最初陈述：“ 我的事业是作为项目管理与战略规划高管，支持美国在全球能源市场中的各项倡议，为促进可持续能源获取与来源、国际采购、业务发展、风险管理、资产保护和能力发展方面的合作伙伴关系创建作出贡献。 ”

预期职业是该个人计划借以推进拟从事事业的职业，而拟从事的事业比一般职业更为具体。例如，在 Matter of Dhanasar 中，职业是工程师，而事业是从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

在 SCOPS 要求对拟从事的事业作出更详细描述后，申请人重复了上文引述的段落，并补充称其“ 计划在政府或私营实体中寻求就业，这些实体专门从事项目以及合作伙伴关系的创建，以高效、可持续且具成本效益的方式推动能源领域向前发展。 ”

申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为其涉及可持续能源，可带来经济和环境效益。申请人引用了关于美国在可持续能源领域投资规模的证据，并引用了一篇期刊社论，内容涉及“ 能源行业中适当的战略规划与管理流程的重要性 ”。申请人称其拟从事的事业与五个“ 美国国家利益影响领域 ”相一致：

- 促进可持续能源来源与合作伙伴关系
- 资产保护与维护国家安全

- 国际外交与采购
- 经济发展
- 就业机会增长

申请人列举了与拟从事的事业相关的若干“ 倡议 ”：

- 战略规划：为可持续能源项目制定计划。
- 合作伙伴关系：与全球实体建立联盟以推进能源获取。
- 风险管理：实施保护关键能源基础设施的战略。
- 合规：确保遵守安全法规。
- 外交：与国际利益相关方接触以促进合作。
- 采购：简化能源项目的国际采购流程。
- 投资：吸引对可持续能源项目的投资。
- 业务发展：促进能源行业的增长。
- 创造就业：在可持续能源行业开发新岗位。
- 培训：为劳动力提供培训和发展项目。

申请人主张这些倡议将产生诸如“ 减少碳排放 ”、“ 加强对国家资源和资产的保护 ”以及“ 加强国际关系 ”等影响。但申请人几乎未提供关于事业本身以及该事业将如何实现所主张影响的细节。

申请人提交了关于“ 与全球能源项目管理相关的美国国家重要性议题 ”的文章和政府报告副本，例如可再生能源、污染物排放以及能源行业就业。申请人未能证明这些材料直接涉及其拟从事的事业，而非其拟从事的事业所试图涉及的更广泛议题。

申请人提交了一封专家意见书，作者系 ....I_____、
I I工程专业的助理教授，任职于~----------~。该撰写人声称无能源行业经验，未就拟从事的事业的性质提供进一步细节。相反，该信函包含申请人自己那句一句话事业描述的若干细微变体，提及“ 创建合作伙伴关系以推进可持续能源获取与来源、国际采购、业务发展、风险管理和资产保护。 ”

该撰写人还称，“ 拟从事的事业具有重大潜力，可改善国家安全、创造就业和税收、提供必要服务以推进可持续能源领域，并增强美国公司，促进其增长和利润。 ”该撰写人引用了关于能源消费、化石燃料和可再生能源的一般统计数据，并称申请人拟从事的“ 事业支持国家重要领域，因其与美国加强能源安全、减少温室气体排放以及通过可再生能源扩张促进经济增长的战略目标相一致。 ”但该撰写人未提供关于拟从事的事业将如何实现这些目标的任何细节，而是开始讨论申请人的背景和经验——这些要素更适合 Dhanasar 第二项要件，即申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业。

在补件通知（RFE）中，SCOPS 指出申请人“ 依赖的是与该领域重要性相关的论点，而非与拟从事事业重要性相关的论点 ”。SCOPS 认可申请人提交了已发表文章，但 SCOPS 指出“ 这些文章未讨论与具体事业及其影响相关的任何细节 ”。SCOPS 要求提供“ 对拟从事事业及其为何具有国家重要性的详细描述 ”。

作为回应，申请人主张其“ 事业具有雇用美国工人的重大潜力 ”。他补充道：

本案所涉事业旨在支持一项具有全国重要性的倡议，即通过为战略规划作出贡献来创造就业岗位，以确保这些岗位取得成功。此类支持与影响被称为“ 能力建设 ”，并且是[拟议]事业的一项标。……[申请人]将运用其能力建设专长来实现其事业，并对推进现任政府为美国工人创造就业岗位的目标产生直接的积极影响……。

……[申请人]作为与政府或私营机构合作的战略规划高管的事业，将直接有助于实现管理能源、技术和制造业关键投资这一具有全国重要性的目标。

申请人还主张，其“ 事业将广泛增进社会福利 ”，因为该事业“ 包括担任某一职务，使其能够为‘ 资产保护和能力建设 ’作出贡献。……[申请人]工作的直接影响将是改善公民的生计，通过具有成本效益且便捷的能源获取来提供社会福利。 ”

申请人主张，其拟议的“ 事业影响多个事项，美国政府在描述这些事项时称其具有全国重要性，并且这些事项是全国性倡议的主题 ”，例如“ 国际采购 ”、“ 为推进可持续能源获取和来源而建立的伙伴关系 ”以及“ 风险管理 ”。申请人援引2025年发布的若干“ 美国政府情况说明书 ”，称：“ 现任政府明确承诺提高效率、管理资源和人员，并将美国定位为一个能够与国际相关方开展战略伙伴关系的国家，这些就是[申请人拟议]事业所促进的具有全国重要性的倡议。 ”

然而，上述陈述仍缺乏关于该事业本身的细节。在回应补证通知时以及在本程序的其它阶段，申请人并未详细描述其未来拟从事的工作，而是援引了关于项目管理领域的一般性信息，并指出其过去“ 在具体项目上的工作及其在项目所在地区的影响 ”。

SCOPS否决了该申请，指出某一整体领域（例如能源行业的项目管理）的重要性，并不能确立申请人具体拟议事业的全国重要性。SCOPS还指出，对受益人过往工作和未来拟任职责的描述，不足以确立拟议事业的全国重要性。SCOPS的结论是，申请人未能证明拟议事业将如何产生超出申请人最终雇主范围的重大利益。

在上诉中，申请人称其“ 具体勾勒了一项明确、前瞻性的事业，重点在于推进美国在可持续能源获取、全球项目管理和战略规划方面的利益 ”。申请人还声称其“ 阐述了一项详细的行动计划……以直接支持美国联邦能源优先事项 ”。为支持这些主张，申请人援引了关于能源行业和政府倡议的背景信息，但这些信息并未提及申请人，也未提供关于申请人计划的任何细节。申请人称其寻求“ 与政府或私营机构 ”合作，这本身就表明拟议事业具有含糊和笼统的性质。

申请人援引此前提交的信件，这些信件描述了其在过往项目中的“ 工作经历和有据可查的职务 ”，以表明“ 申请人拟如何整合其专长……在创造就业、风险缓解、战略采购和脱碳等领域实现可衡量且可持续的成果 ”。正如SCOPS所指出的，对申请人经历的讨论涉及Dhanasar第二项要件而非第一项要件。这些信件并未确立申请人作为项目经理在美国的拟议事业的预期影响，也未涉及申请人所指定的某些领域，例如“ 脱碳 ”。

能源行业的环境和经济重要性，并不能确立某一具体项目上项目经理的工作具有与该整体项目、或更广泛地与能源行业相称的全国重要性。一名管理者在具有全国重要性的项目上工作，并不能确立该管理者自身的工作具有足以 warrant 对法定职位邀请和劳工证要求给予国家利益豁免的全国重要性水平。

申请人称其：

拟议事业——为支持美国在全球能源市场的倡议而进行的战略规划和项目管理——并不描述为个别雇主提供的狭窄或定制化服务。相反，它涉及可转移、可扩展的系统级战略规划框架，这些框架已在整个国家和区域能源基础设施中开发、部署和调整适用。其创建的1 网络规划手册，已被全球采纳为零售能源基础设施的基准规划框架，反映的是一种系统性方法——而非针对特定雇主的模式。

这些框架……并非孤立创建，也并非仅为私营企业成果而量身定制。如文件所记载，它们使多家公司……能够将其运营发展与此国家和国际能源目标相协调。

所援引的证明其工作具有广泛适用性的例子是1 !零售网络规划手册。申请人提交了该文件的三页。所复制部分包含以下段落，标题为!“ 保密 ”：“ 本手册所述方法仅供 员工专用，不得与第三方共享。网络规划是一个具有竞争优势的领域，因此集团的专有技术应受到保护。 ”该信息表明，该手册是专门为某一雇主创建的。申请人未指明任何证据表明其工作已经或将会如其所称在整个行业或部门中被采纳。

在整个本程序中，申请人提交了关于能源行业重要性的一般性信息，并确立了其作为该行业内项目经理的资历。但其除声明将继续以公共或私营身份在该行业工作外，并未描述其拟议事业——这表明存在一系列可能性，而非一项具体事业。

某一特定领域的一般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全国重要性。拥有高级学位的专业人士通常受法定职位邀请要求的约束，包括劳工证。即使专长程度显著高于某一领域通常遇到的水平，也不足以获得对职位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实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益、或美国福利，该外籍人士通常仍受职位邀请要求的约束。3

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全国重要性要素。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它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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终裁决所不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的全国重要性。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。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其它方面不可入境或可被驱逐的外籍人士，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，并可能使其未来无法获得签证或其它移民福利。

2 See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3.
3 See section 203(b)(2)(A) of the Act.