OCT272025_05B5203 · 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：40082935 日期：2025年10月27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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，理由为“符合国家利益”。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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和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）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS注意到记录中的证据支持申请人以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。但SCOPS最终认定，申请人具有实质价值的拟议事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家级重要性水平。SCOPS还认定，申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业。并且SCOPS认定，综合权衡适用因素，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证，不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张SCOPS依据优势证据标准错误地驳回了申请。申请人称SCOPS施加了据称更严格的标准，并错误地适用了法律和适用的先例决定。具体而言，申请人指称错误，声称SCOPS“未作任何有意义的审视”即驳回了其经济影响分析，适用了已被撤销的先例Matter of New York State Dep't of Transp.（“NYSDOT”），22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)中的分析和理由，错误地将其事业定性为创业性质，并将Dhanasar分析框架中的各项要件相互混淆，此外还就其以经济影响分析和商业计划形式提交的证据提出了其他主张。申请人在上诉中声称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得行使自由裁量权，以符合国家利益为由豁免职位offer、进而豁免劳工证。

本办公室认定，申请人不值得行使有利的自由裁量权，以国家利益为由豁免强制性职位offer、进而豁免劳工证要求。在Dhanasar中，本办公室指出“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级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第890页。拟议事业的更广泛影响，无论是国家层面和/或国际层面，均可告知本办公室该拟议事业的国家级重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予该拟议事业利益之外。

申请人的拟议事业属于能源领域。具体而言，申请人描述了去中心化可再生能源系统据称日益突出的地位。去中心化可再生能源系统是一种本地化的能源发电和配电设置，依赖于可再生能源来源节点。去中心化能源系统节点的例子包括安装在住宅或商业物业上的太阳能电池板、风力涡轮机、微型水力系统或地热系统。去中心化可再生能源系统可以存在于集中式能源

电网之外，或存在于与集中式电网协调的微电网中。申请人提议致力于“ 创建一种专为离网和微电网环境量身定制、不依赖中央服务器的创新防御系统 ”。该“ 创新防御系统 ”将“ 开发并实施[使用]一种新颖的点对点（P2P）安全模型，确保去中心化清洁能源系统之间的直接通信，同时配备自我优化的动态网状网络，使通信路径能够自我修复并具有适应性 ”。申请人进一步描述其事业将“ 通过添加新节点在离网和微电网环境中扩展 ”，并“ 纳入预测模型以实时分析微电网中的通信模式，建立网络行为的基线 ”。拟议事业的目标是“ 通过开发一种创新方法来防御能源可持续系统，从而影响可再生能源系统领域 ”，以增强国家基础设施的安全性。

申请人指出了“ 创建更大、更高效的能源分配网络 ”、“ 对国家基础设施安全的影响 ”、与“ 能源独立和可持续性方面的国家优先事项 ”的一致性、社会福利的增强，以及因据称五年内避免21,200,000美元网络事件成本而产生的经济影响形式的更广泛利益。申请人详细说明，其将通过自雇或创业事业来开展其拟议事业，其中其将“ 从事研究、技术开发和战略实施等活动 ”。

但记录未能充分证明，申请人所称据称源自其拟议事业的利益，即使得以实现，也会影响其领域，而不仅限于那些选择在各自的离网或微电网环境中实施该事业的分散式可再生能源系统。换言之，记录未能充分描述申请人实施一套“ 创新防御系统 ”将如何渗透影响，而不仅限于少数为其服务而聘用申请人的分散式可再生能源系统；该防御系统是“ 开发并实施[使用]一种新颖的点对点（P2P）安全模型，确保分散式清洁能源系统之间的直接通信，同时配合一个自我优化、动态网状网络，使通信路径能够自我修复并具有适应性 ”。此外，SCOPS在正确认定申请人的拟议事业具有实质价值时，指出了能源部门在美国经济中的重要性。申请人提交的报告和白皮书虽然足以证明拟议事业的价值，但未能充分描述申请人拟议事业的国家重要性。在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，不是拟议事业可能有多成功、可能占据多少市场份额，也不是市场对采用或许可的兴趣程度；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。如果申请人证明存在上升到国家重要性程度的更广泛影响，则不要求拟议事业在地理上的“ 国家或地区层面 ”产生影响。但申请人提交的报告和白皮书性质笼统。这些报告和白皮书未能充分描述申请人归于其拟议事业的目标或利益如何契合这些报告和白皮书所评论的表面上的国家重要事项，从而无法认定申请人的事业对该领域具有国家乃至全球影响，或具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。

并且，就申请人主张其拟议事业在“ 分散式可再生能源资源 ”中的运营和功能会带来积极经济影响而言，记录中的证据未能实质性、相关地或具有证明力地证明这些影响上升到涉及国家重要性事项的程度。申请人在上诉中强调一份经济影响分析报告的内容，以支持其拟议事业的国家重要性。具体而言，如上所述，申请人强调其拟议事业在最低设想“ 采用水平 ”下，据称五年内避免网络事件成本21,200,000美元。

首先，我们注意到经济影响分析的编制中存在一个初始的错误假设。经济影响分析的执行摘要称，“ [拟议事业]的主要目标是加强可再生能源并入电网。 ”但申请人称拟议事业的目标是“ 通过开发一种创新方法来保护能源可持续性系统，从而影响可再生能源系统部门 ”，以增强国家基础设施的安全性。因此，尚不清楚经济影响分析执行摘要中描述的、与申请人对拟议事业所述目标之间的这一差异如何影响所述结论。

但是，即使撇开上述差异，我们仍会认定经济影响分析未能证明拟议事业如何通过潜在的国家乃至全球预期影响，或通过诸如上升到国家重要性程度的积极经济影响等更广泛影响，以具有国家重要性的方式影响分散式可再生能源系统。申请人称，经济影响分析中的结论“ 基于成熟的方法：蒙特卡洛模拟、回归建模、敏感性测试和贝叶斯推断 ”，同时“ 借鉴可信数据来源，包括IBM的年度数据泄露成本报告、能源部出版物和学术网络安全研究 ”。据申请人称，经济影响分析不仅预测其拟议事业在最低设想“ 采用水平 ”下五年内据称避免网络事件成本21,200,000美元，还预测“ 在申请人微电网分散式网络安全平台适度采用率下，避免网络事件成本最高可达212,000,000美元，统计推导均值为81,000,000美元，90%置信区间为13,000,000美元至262,000,000美元 ”。但记录未能充分证明，实现五年内避免网络事件成本21,200,000美元将如何在全国乃至全球影响该领域，或具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。并且，记录中的证据未提供充分证据支持以下主张：利用申请人拟议事业的特定分散式可再生能源系统子集所避免的网络事件成本，将对该领域具有国家乃至全球影响，或具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。

并且，申请人声称其拟议事业与清洁能源和安全基础设施相关的联邦倡议相一致，这对于其国家重要性问题并不具有决定性。正如申请人正确指出的，仅仅提出一项与美国具有实质价值或特别关注的领域相邻的事业，并不会当然使该事业具有国家重要性。但如果它能支持拟议事业所认定的国家乃至全球影响，或任何表明上升到国家重要性程度的更广泛影响，则可以在总体情况中作为一个相关因素。在此，如上所述，申请人的报告和白皮书未能充分支持拟议事业关于五年内避免网络事件成本在21,200,000美元

至262,000,000美元之间的潜力会影响全国或全球该领域，或具有将拟议事业提升到国家重要性程度的更广泛影响的主张。

申请人反对根据Dhanasar分析框架第一项要件对其商业计划进行分析。但申请人也声称其事业的经济影响具有国家重要性。我们在Dhanasar中表示，“ 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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id at 890。申请人的商业计划描述其事业将在运营头五年“ 创造最多二十个全职就业机会 ”。五年期间工资总额将增长十倍，从第一年的107,375美元增至第五年的1,700,505美元，产生逐年增加的税款，到第五年累计达2,100,000美元。因此，商业计划包含与拟议事业国家重要性分析相关的信息和主张，因为它包含对其积极经济影响的陈述。申请人预计将大举招聘，在五年内增加该事业的人员编制并大幅增加薪资支出。但记录尚不清楚，这种为拟议事业本身创造就业将如何产生与国家级重要性相称的重大预期积极经济影响。这些愿望不能证明该事业的国家重要性，因为记录未支持申请人所述该事业创造20个就业机会或增加薪资或税收支出的利益将超出该事业本身，产生国家重要性程度的影响。申请人认定的积极经济影响也没有充分具有证明力、实质性或相关性的证据支持，以表明该事业的招聘计划将如何影响任何地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家重要性程度。并且，记录未充分确立五年运营期间增加税款支付如何具有国家影响或上升到国家重要性程度的更广泛影响。

申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，我们认定其未确立有资格或 otherwise 在自由裁量上值得获得国家利益豁免。并且，我们无需就申请人是否在自由裁量上根据Dhanasar分析框架其余要件有资格或 otherwise 值得获得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中关于举证责任的定义（表明举证责任既包括举证义务，也包括说明义务）。申请人未能以具有说服力的、相关的、且具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。

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