OCT292025_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：40002448 日期：2025年10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）

申请人系可再生能源行业的工程师，寻求按职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别分类，并请求豁免该类别的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）对该类别中的职位邀请——以及由此产生的美国劳工部（DOL）认证要求——享有裁量权予以免除，前提是申请人证明对这些美国工人就业保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上；另见 Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免本质上属于裁量性质）。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合EB-2分类资格。但SCOPS认定其未证明国家利益豁免的实质要件。在上诉中，申请人主张，SCOPS在认定其拟议事业“ 国家重要性 ”及豁免对美国最终益处的证据不足时，错误描述了证据并错误解释了判例法。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们维持SCOPS的结论，即其未证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，即作为持有“ 高等学位 ”或同等学历的专业人员成员，或作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的外国人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别一般要求潜在美国雇主向外籍人士提供工作，并取得DOL认证以在美国永久雇用其。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免职位邀请和劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未界定“国家利益”一词。因此，为审理这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另行符合高等学位专业人员或特殊能力外国人的资格，则可通过证明以下事项来获得职位邀请和劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 综合考虑，豁免职位邀请和劳工认证要求将有益于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，申请人获得了印度机械工程工程学士学位和美国可持续能源理学硕士学位。其在美国可再生能源行业工作了约八年。其目前担任一家大型电力供应商的“工程负责人”。

申请人拟继续为其雇主工作，在美国设计和部署太阳能及电池储能基础设施，其称这支持清洁能源使用、电网可靠性和气候韧性。其表示，其事业“涉及设计和实施可扩展的太阳能系统，通过创新太阳能设计提高能源效率，优化太阳能项目的开发流程，指导下一代可持续能源专业人员，并促进推动美国在太阳能技术领域领导地位的协作。”

记录支持SCOPS的以下认定：

- 申请人符合EB-2分类资格，作为高等学位专业人员；
- 其拟议事业具有实质价值；以及
- 其处于有利地位以推进该事业。

我们接下来将审查SCOPS关于申请人未证明其拟议事业所主张的国家重要性的认定。

B. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，一项事业可能因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。此外，“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。

最终，如果记录中的证据表明，该人的拟议事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

SCOPS认定证据不足以证明申请人的拟议事业将产生超出其雇主及其客户的影响。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“仅对特定雇主的益处，即使该雇主具有全国性业务，也不足以相关于该人的事业是否具有国家重要性的问题。”）

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定既存在法律错误也存在事实错误。我们将首先审查所指称的法律错误。

1. 所指称的法律错误

申请人主张SCOPS“严重错误适用”了先例判例法。其辩称，SCOPS将Dhanasar关于国家重要性的示例“错误解释”为满足该标准的“唯一方式”。其坚持认为，该错误导致SCOPS忽视了其关于拟议事业国家重要性的若干论点。

如前所述，Dhanasar关于国家重要性的示例包括具有“在某一特定领域具有国家甚至全球影响”或“显著潜力雇用美国工人或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的拟议事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人称，“通过仅关注[其]拟议事业是否影响该领域/行业或具有积极经济影响”，SCOPS的决定“未能对申请人主张其事业符合国家重要性的诸多其他方式给予有意义的考虑”。其主张，其拟议事业具有国家重要性，因为其将：加强美国基础设施；支持脱碳和能源转型目标；通过应用工程领导力推动创新；扩大清洁能源的公平获取；塑造公私部署模式；以及通过案例研究、合著论文和媒体参与影响话语和最佳实践。

然而，记录并不支持申请人的主张，即SCOPS错误适用了Dhanasar的国家重要性示例并忽视了其论点。在其决定中，SCOPS不仅考虑了其拟议事业对可再生能源行业和经济的影响，还考虑了该事业是否“[将]广泛增进社会福利；或[将]广泛增进文化或艺术丰富。”

此外，记录显示，SCOPS处理了申请人此前提出并在上诉中列出的国家重要性论点。SCOPS的决定引用了其RFE回复、其

书面陈述以及其雇主一名高级董事的信函的部分内容。这些文件除其他外主张，申请人的工作“ 推进可再生能源基础设施；”“ 推动技术创新；”“ 扩大所有人对可再生能源的获取；”“ 为服务不足的社区带来清洁能源；”“ 通过高知名度协作塑造行业趋势；”以及“ 影响国家能源政策和清洁能源可及性。”在引用这些摘录后，SCOPS认定，申请人未证明其拟议工作将产生与国家重要性相称的更广泛影响。因此，记录不支持申请人的主张，即SCOPS将其国家重要性考量限于Dhanasar的示例并忽视了其若干论点。

申请人还主张SCOPS错误解释了我们的Chawathe决定。SCOPS在声明后引用了该决定：“ 依赖关于各种主题的背景信息和统计数据通常不具有证明力。”该声明和引文位于一段讨论申请人提交的可再生能源文章和报告如何不能证明其特定拟议事业所主张的国家重要性的段落中。

申请人称，Chawathe案并未涉及“ 背景信息和统计数据”。他主张，将这些材料视为不具证明力的证据“ 违背了USCIS的裁决原则”。他辩称，此类证据“ 不仅是被允许的，而且在NIW[国家利益豁免]案件中往往是必不可少的”，因为它“ 为评估申请人拟议事业的全国范围、社会相关性和政策契合度提供了必要的背景”。

我们同意Chawathe案并未专门涉及“ 背景信息和统计数据”。相反，在所指页面，Chawathe讨论的是一般意义上的证明力证据。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第375-76页。因此，记录表明SCOPS并未就背景信息和统计数据的证据价值引用Chawathe。相反，SCOPS引用Chawathe是涉及其关于证明力证据的一般价值。SCOPS以该理由引用Chawathe，并未曲解该裁决。

申请人进一步主张，SCOPS因曲解一份联邦法院裁决而“ 忽视[了]若干本可导致不同结论的关键论点”。SCOPS在其裁决开头部分指出，USCIS“ 无需具体回应自我申请人提出的每一项主张，也无需回应自我申请人提交的每一份证据”。为支持该陈述，SCOPS部分引用了美国第十一巡回上诉法院的一项先例裁决，该法院对申请人居住地具有管辖权。见Kazemzadeh v. U.S. Atty Gen.，577 F.3d 1341，1353（11th Cir. 2009）。申请人指出，Kazemzadeh案法院撤销了移民上诉委员会（BIA）在遣返程序中的一项裁决，认定该委员会未对外国人的宗教迫害主张给予“ 有理由的考量”。Kazemzadeh，577 F.3d第1354页。他主张：“ Kazemzadeh案并不允许裁决者忽视具体论点；它要求对所有重要证据和主张给予有理由的考量。”

然而，申请人断章取义地引用了SCOPS的裁决。包含相关陈述的完整句子为：“ 当USCIS对申请给予……有理由的考量，并作出充分认定时，它无需具体回应自我申请人提出的每一项主张，也无需回应自我申请人提交的每一份证据。”（着重号为

后加）。因此，结合上下文来看，该陈述表明SCOPS认识到需要对申请人的证据和主张给予有理由的考量。

此外，Kazemzadeh案支持SCOPS的陈述。事实上，SCOPS的陈述几乎照搬了法院的措辞。法院指出：“ 当……[移民法官]已对申请给予有理由的考量，并作出充分认定时，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或申请人提交的每一份证据。 ”Kazemzadeh，577 F.3d第1351页（引注省略）。与申请人的案件不同，Kazemzadeh涉及遣返程序。但第十一巡回法院的法院已将同一规则适用于签证申请程序。见，例如，Diamond Miami Corp. v. USCIS，No. 1:23-cv-3109-MLB，2019 WL 4954807，第*2页（S.D. Fla. Oct. 8, 2019）（“ [该]机构无需讨论每一份证据，只要其对提交的证据给予有理由的考量即可。 ”）。因此，SCOPS并未“ 严重错误适用 ”Kazemzadeh案。

申请人主张，其拟议事业具有全国重要性，因为他在其雇主处的持续职务将包括管理“ 旗舰太阳能项目 ”，这些项目“ 产生广泛的行业可见度，并成为化石燃料转型的典范 ”。记录表明，自开始在现任雇主处工作以来，申请人已在美国参与两个大型企业太阳能项目，这些项目引起了媒体关注。其中一个涉及为一家大型零售商在多个州开发842兆瓦（MW）的新太阳能装机容量。另一个包括在一处炼油厂场址建设一座预计发电约60,000兆瓦的太阳能设施。

然而，申请人未能证明其在此类“ 旗舰 ”项目上的工作具有全国重要性。记录缺乏充分证据支持其关于旗舰项目会促使其他公司投资太阳能的说法。他提交了一份2021年美国大学报告，该报告考察了企业可再生能源购电协议（PPA）在支持美国风能和太阳能部署中的作用。该报告得出结论：“ 依赖私营部门行为者自愿解决未定价的温室气体外部性将是一种投机性的脱碳策略。 ”该报告指出：

尽管大型、信用良好的企业将继续利用可再生能源购电协议作为减排机制，但这一买方群体最终将被耗尽，规模较小、信用较差且对价格更敏感的企业将在利用这些结构方面面临挑战。即使是最乐观的情景也表明，整体可再生能源部署远低于美国实现深度脱碳所需的水平。

申请人还提交了一篇2020年杂志文章的副本，标题为“ 大公司推动清洁能源发展。小企业能做到同样的事吗？ ”见Andy Stone，Forbes（2020年5月26日）。尽管标题的第一句如此，该文章通过聚焦小企业在向太阳能转型时面临的挑战，削弱了申请人的论点。该文章指出：

规模较小的公司……在脱碳选择上更为有限。它们缺乏资助绿色能源项目的财力……，缺乏开设专门能源采购部门的组织规模，并且几乎没有动力涉足一般能源业务。

同上。因此，记录中关于旗舰太阳能项目未来价值的证据存在矛盾。

此外，申请人未能证明旗舰太阳能项目将构成其工作的重要部分。在其初次提交的材料中，他表示其项目发电量远低于旗舰项目。他称其“项目规模各异，较小的太阳能系统发电约2兆瓦（MW）——足以为约400-600户家庭供电——较大的装置发电可达20兆瓦，可为约4,000-6,000户家庭供电。”在一封信中，申请人的一位前同事使用相同数字描述了申请人的项目。他所参与的旗舰项目旨在产生远高于此的发电量。申请人未解释所述项目规模之间的差异。见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591（BIA 1988）（要求申请人以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，以指明真相所在）。

此外，申请人提交的关于该零售商太阳能项目的文章表明，该项目涉及多个可再生能源供应商，而不仅仅是其雇主。因此，记录未表明他是管理整个旗舰项目还是较小的项目部分。如果申请人管理的是较小的项目部分，那将限制其事业的潜在全国重要性。

申请人还主张，其拟议工作将“通过与一家以丰富的太阳能技术组合而闻名的公司[其雇主]的研发[研究与开发]团队合作，为可专利的创新做出贡献”。在其RFE回复中，他表示他“通过与研发团队合作，直接将来自现场的实践见解整合到新进展中，从而直接为技术创新做出贡献”。申请人雇主的高级总监表示，申请人在该领域的经验可为研发团队提供有价值的数据。她指出：“例如，如果他发现某场址储能整合中的低效问题，该反馈可推动电池管理软件的改进。”

记录中包含申请人雇主在可再生能源领域持有许多专利的证据。但记录未表明他对任何已获专利的创新做出了贡献。申请人未解释其对专利的贡献如何已经或将会改进其领域或带来全国重要性。

申请人还主张，其拟议事业具有全国意义，因为它将支持“国家能源政策目标，如电网现代化、能源韧性和清洁能源部署”。此外，他表示美国政府报告和政策文件将可再生能源部署和分配确定为涉及国家利益的事项。

但仅仅为国家目标做出贡献并不能确立拟议事业的全国重要性。如前所述，在考虑全国重要性时，USCIS必须聚焦于具体的拟议事业。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页（“第一项要件，即实质价值和全国重要性，聚焦于外国人拟从事的具体事业。”）因此，申请人必须证明其拟议事业不仅仅是国家目标的贡献者，而是——其本身——具有全国性影响。

申请人主张，其拟从事的工作具有“超越任何单一雇主或场所的领域性影响”，因为他将开发“可扩展的”可再生能源基础设施，可用于未来不同规模的太阳能项目。但案卷缺乏独立、佐证的证据，证明该领域其他人已经或将会使用其基础设施设计，或证明其设计已经或将会在该领域产生广泛影响。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（建议为证明技术的国家重要性，申请人应提交相关证据，证明“对该技术的采用或许可存在广泛兴趣、存在新颖且重要的制造或运营流程，或该技术将如何影响其他公司对类似技术的开发”）。

申请人主张，其受雇于“全球最大的风能和太阳能发电商、清洁能源基础设施的引领者，并获得众多国家级认可”，这证明其工作具有所称的国家重要性。他表示，其为雇主所做的工作“本质上超越内部运营，并有助于更广泛的行业和政策发展”。然而，案卷缺乏充分证据证明其与雇主的具体工作会在该领域产生此种影响。

申请人还主张，他提交了其工作成果的示例，“表明其设计降低了成本、提高了能源效率，并满足了可持续性要求”。计算机打印件副本将其与雇主的太阳能项目联系起来，并表明他获得了一项嘉奖，“表彰其以优雅、耐心和对最终目标的清晰理解，管理……项目的不确定性”。材料还显示，他被分配并完成了两项“改进机会”，并且他标准化了CAD[计算机辅助设计]模板和最佳实践，并修订了一套追踪系统。材料称这些改进提高了公司效率。但案卷缺乏证据证明这些改进已经或将会产生国家层面的影响。

申请人还主张，他提交了其贡献的文件，“以扩大[]弱势和农村社区的太阳能获取——这些影响与联邦公平和环境正义倡议相一致”。他表示，其事业“回应了关键的国家公平关切，并有助于弥补能源获取方面的地理和社会经济差距”。

证据显示，申请人参与了一个农村太阳能项目，该项目开发了一套电池储能系统，能够在四小时内输出12 MW电力，足以在高峰需求期间为4,000户家庭供电。案卷还表明，美国政府资助改善农村和偏远地区能源系统的项目。我们进一步认识到，对“经济萧条地区”的益处可以证明拟议事业的国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。但申请人未充分解释或证明其所从事的农村项目已经或将会具有国家层面的影响。

申请人援引我们的四项决定，主张“USCIS此前曾在申请人实施具有领域性影响的能源系统或解决方案时认定国家重要性”。然而，申请人援引的是非先例决定。因此，我们在此无需遵循这些决定。参见8 C.F.R. § 103.10（要求国土安全部雇员在涉及相同或类似问题时遵循BIA和司法部长的先例决定）。此外，尽管有这些非先例决定，申请人提交的证据仍不足以证明其具体的拟议工作会以具有国家重要性的方式影响其领域。参见Matter of Church

Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)（指出移民局“ 无需仅因可能存在错误的先前批准，就批准尚未证明资格的申请或上诉 ”）。

申请人表示，他合著了一篇“ 市场研究文章，讨论企业主导的太阳能在服务不足地区的采用及其更广泛影响 ”。他将该文章描述为其“ 对公共话语和行业实践产生影响，超越其雇主并进入国家能源政策辩论 ”的证据。

申请人的另一位前同事的来信称，2016年，他和申请人合著了该文章，该文章由雇用他们的能源非营利组织发表，并重点介绍了一家公用事业公司的一个12-MW太阳能项目，该项目“ 显著提升 ”了其所在州的太阳能装机容量。他表示，申请人的分析揭示，该公用事业公司当年在每客户新增太阳能装机容量方面排名美国第四。该信称：

这一发现的重要性难以夸大。这不是一家位于以太阳能倡议闻名的州的大型、知名公用事业公司。……[申请人]的分析揭示了这家公用事业公司在许多人认为不太可能的地点推进太阳能能源方面取得的令人瞩目的进展。

申请人声称，这一发现“ 产生了重大影响，挑战了行业关于何处可能采用太阳能的假设，并有助于拓宽美国可再生能源增长的叙事 ”。

然而，案卷缺乏证据佐证申请人所称其发现的重要性。其RFE回复的目录表明他提交了该文章的副本及其被引用情况的证据。但指定附件中包含的是该非营利组织当年另一份出版物的副本以及对该另一出版物的引用证据。该另一出版物是一份关于该非营利组织对美国公用事业公司调查结果的报告，未将申请人列为其五名作者之一。相反，该报告“ 感谢 ”申请人和其他非营利组织工作人员“ 为调查和报告贡献其知识和专长 ”。

基于上述理由，申请人未能证明SCOPS在认定其拟议事业不具有国家重要性的证据不足方面存在法律错误。

2. 所称事实错误

申请人主张，SCOPS“ 严重错误描述 ”了其证据的性质，该证据据称确立了其工作的“ 规模、范围、原创性和国家重要性 ”。SCOPS将该证据描述为

各种文章，其中许多强调清洁能源的重要性、小企业如何在气候斗争中产生重大影响、[大型零售商]如何进行[一项]大型社区太阳能项目，以及[申请人的雇主]如何作为[一家商业杂志]2025年最受钦佩的公用事业公司引领行业。

SCOPS的决定结论认为，“ [申请人提交的]文章除表明其属于更广泛领域外，未讨论与具体事业及其影响有关的任何细节 ”。

申请人对该决定的陈述提出异议。他表示，SCOPS未提及所有提交的文章，其中许多讨论了他“ 帮助领导 ”的太阳能项目。他表示，其余文章“ 仍为这些项目的更广泛影响提供了重要背景 ”。他主张：“ 这些材料远非对清洁能源领域提供一般性或无关评论，而是表明[申请人]正在领导具有全国可见度的项目，推进联邦政策目标，并提供具有广泛经济、环境和公平影响的可扩展技术解决方案。 ”

我们承认，SCOPS对申请人文章的说明未讨论或指明所有文章。但申请人未能证明任何文章确立了其具体拟议事业的国家重要性。因此，即使SCOPS有误（其并无错误），该错误也无害。参见Salmeron-Salmeron v. Spivey, 926 F.3d 1283, 1287 (11th Cir. 2019)（认定USCIS错误提交行政记录属无害，因为该错误“ 显然对所用程序或所作决定的实质没有影响 ”）；一般参见Matter of O-R-E, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（援引关于无害错误或笔误的案例）。

申请人还质疑SCOPS的认定，即“ [i]量身定制的服务有助于满足雇主或客户的特定需求，但本质上，它们并不代表广泛公司能够轻易采用的广泛适用措施 ”。他提供了各种情景，“ 其中雇员为其雇主所做的工作可导致全行业采用 ”。例如，他表示，营养师可以为知名运动员制定饮食方案，该方案引起广泛媒体关注，并被美国各地的健康教练、食品品牌和健康组织采用，最终影响公共卫生指南。申请人主张，SCOPS的“ 事实错误 ”表明SCOPS“ 错误地假定为特定雇主或客户所做的工作不能成为创新的驱动力并对该领域产生更广泛影响 ”。他坚持认为，SCOPS的假定“ 使[申请人]的拟议事业未能获得其应得的合理考量 ”。

我们同意，在某些情况下，申请人为其雇主所做的工作可能影响一个行业，但在此，他未能证明其事业的好处会具有国家层面的影响。因此，所称错误属无害。参见Salmeron-Salmeron, 926 F.3d at 1287；一般参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 336 n.5。

基于上述理由，申请人未能证明SCOPS的事实错误妨碍其确立拟议事业所称的国家重要性。

C. 豁免对美国的利益

我们关于申请人拟议事业的国家重要性的裁定解决了本上诉。因此，我们无需触及并在此保留对上诉人关于豁免据称对美国利益的论点进行审议。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对其最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性。因此，我们将维持申请被拒的决定。

命令：上诉被驳回。

通知：这是本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的生效。参见 8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能收到 I-862 表格，即出庭通知，使其进入遣返程序。参见该法第 240 条，8 U.S.C. § 1229a。遣返程序可能导致外国人被驱逐出美国，并丧失未来获得美国签证或其他移民福利的资格。