# OCT302025_02B5203 · 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：39736963 日期：2025年10月30日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名在发电行业工作的金融专家，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（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，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。高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。2 因此，需要确定的唯一问题是申请人是否已证明豁免工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人是一名金融专业人士，在提交申请时受雇于~---------~一家总部位于德克萨斯州的可再生能源公司，担任业务发展总监。3 此前，从2018年至2024年，她受雇于~-------~，在其电力与公用事业投资银行覆盖组担任助理和副总裁。

在一份宣誓书中，申请人陈述其拟议事业是“ 作为发电金融专家，通过战略性并购增强美国发电能力 ”。她表示将通过“ 构建和执行并购，将国内和国际金融资本引入美国具有战略关键性的发电和公用事业规模电池储能项目 ”来推进其事业。她进一步解释：

发电项目开发商往往规模较小且具有创业性质，他们通常缺乏独立完成大型电力项目所需的资金和资源。这正是我的用武之地。作为发电金融专家，我将这些发电项目开发商与拥有可用资本并寻求配置资本的大型企业和金融赞助商联系起来。一旦建立这种联系，我便运用我的经验、教育和培训来构建并购交易，吸引那些寻求投资数百万美元资本的个人和组织，从而加速新发电基础设施的建设、部署和运营[。]

2 申请人提供了证据，证明她于2018年从I I获得工商管理硕士（MBA）学位。由于该证据确立了其作为高级学位专业人士获得EB-2分类的资格，SCOPS未评估其关于在商业领域具有特殊能力的外籍人士资格的替代主张。

3 由于申请人申请的是工作要求豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。然而，申请人并未表示她打算自雇。因此，在评估拟议事业是否满足Dhanasar框架的要求时，本办公室将考虑有关其职位的相关信息，以了解她打算以何种身份工作并开展其拟议事业。

申请人描述了她将为推进拟议事业而从事的“ 关键活动 ”，包括发电和公用事业规模电池储能领域的市场分析和机会识别、详细的尽职调查和投资分析，以及战略性发电交易的谈判和执行。

申请人的宣誓书还包括一份叙述性的“ 5年职业规划 ”，表明起初她打算利用其在._____.的当前职位，“ 识别有吸引力的投资机会，进行财务尽职调查，谈判收购并将资本配置到佐治亚州、德克萨斯州和其他关键市场的发电项目。 ”申请人表示，她的较长期计划（五年或以上）包括在一家领先的发电公司获得高级领导职位，确立自己作为发电项目融资领域思想领袖的地位，为行业讨论和政策制定做出贡献，发表文章并在行业会议上发表演讲，以及向研究机构贡献其见解。她声称其事业将增强电网可靠性和能源安全，在创造就业和经济发展方面产生积极影响，并促进更多利用各种能源来源以增加美国的发电能力。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重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。SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。本办公室同意。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。这一考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济效应、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响，也未能表明其将具有足够广泛的影响以满足Dhanasar的国家重要性要求。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地分析了其职业作为“ 发电金融专家 ”的国家重要性，而非其具体拟议事业“ 通过执行并购（M&A）将国内和国际金融资本引入具有战略关键性的发电和公用事业规模电池储能项目，从而增强美国能源基础设施 ”的国家重要性。申请人还反对SCOPS的以下意见，即“ 继续担任某人的职位并非足以在该分析框架下评估的事业 ”，并强调她的“ 就业并非其事业 ”。她坚持认为，SCOPS通过指出她寻求在美国就业市场中成为“ 自由代理人 ”，同样错误地描述了其事业的性质。

本办公室同意，记录不支持SCOPS关于申请人寻求豁免工作要求是为了进行求职的认定。她强调，与SCOPS的结论相反，她并非寻求“ 自由代理 ”，而是像Matter of Dhanasar中的申请人一样，“ 已经受雇并正在积极从事其事业 ”。该陈述与申请人此前关于她起初计划推进其拟议事业的主张一致

通过她目前在.__ _____的职位。因此，我们同意SCOPS错误地认定申请人未描述出超越寻找发电融资专家就业岗位的拟议事业。4 然而，证明其拟议事业具有国家重要性仍是她的举证责任。

申请人进一步主张，除未能正确分析其具体拟议事业外，SCOPS还忽视了她提供的某些相关文件，包括推荐信、媒体和学术文章、显示其工作预期经济影响的财务文件，以及2025年1月关于国家能源紧急状态的总统声明，并指出该证据“ 体现了其事业的国家重要性 ”。我们将在下文处理该证据及其他相关证据。

提交的媒体文章讨论了不断增长的人工智能（AI）行业的重大发电需求、以公用事业规模绿色能源资源满足这些需求的挑战，以及美国现有电网无法满足国家日益增长的能源需求。申请人还提交了行业报告，涉及全球能源市场、影响美国能源行业摆脱化石燃料转型的挑战，以及可再生能源行业2025年展望，其中指出“ 清洁能源需求正超过供应 ”。最后，申请人提交了特朗普总统2025年1月20日“ 宣布国家能源紧急状态 ”的行政命令，该命令指示行政部门负责人“ 促进国内能源资源的识别、租赁、选址、生产、运输、提炼和发电 ”，并“ 加快完成所有已授权和已拨款的基础设施、能源、环境和自然资源项目 ”。

申请人主张该证据体现了其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定并不侧重于某一领域或行业整体的重要性，而是“ 侧重于外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章、报告和总统行政命令证明了申请人所在行业的重要性。该证据还支持申请人的拟议事业总体上与公共和私营利益相关方为解决美国发电能力增长需求所做的努力相一致。然而，我们同意SCOPS的认定，即该证据不足以说明申请人具体事业的潜在预期影响。在评估事业的国家重要性时，问题在于申请人是否证明其个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。这些文章提供了关于申请人所在更广泛行业的有用背景，并确立了其事业的实质价值，但并未证实其预期工作如何满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地贬低了2022年一篇题为“ Do Mergers and Acquisitions Improve Efficiency? Evidence from Power ”的学术文章的证明价值。

4 我们也同意申请人的主张，即SCOPS至少在某一处错误地将申请人的拟议工作称为“ 健康与安全 ”领域。然而，基于我们对整份决定的审查，我们认定SCOPS的错误至多是无害的，因为该决定在其他方面反映了SCOPS的理解，即她的拟议事业属于发电领域。参见 generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。

Plants ”，该文由美国国家经济研究局（NBER）发表。NBER文章的作者表示，他们研究了2000年至2020年期间并购对美国化石燃料发电厂效率的影响，并得出结论：被收购的发电厂在收购后八个月内平均效率提高了4%。申请人依据作者的结论来支持其主张，即其拟议事业聚焦于可再生能源和电池储能领域的并购，将对能源行业的效率产生类似的积极影响。

记录（包括下文进一步讨论的证据）支持以下命题：并购对可再生能源行业的增长是必要的；并购交易能有效地将资本引导至原本可能无法获得充分开发的项目；此类交易在该领域很常见。像申请人现任雇主这样的发电公司依赖具备该领域专业知识的融资专家团队，帮助其在扩大投资组合时识别潜在收购机会并构建有吸引力的交易。然而，记录中已发表的文章和报告（包括NBER文章）并未为申请人的主张提供充分支持，即她代表现任或未来雇主识别并购机会并将资金引导至早期或中期可再生能源项目的个人努力，会直接提高美国发电活动的效率，或对该领域产生达到国家重要性水平的其他广泛影响。

申请人进一步反对SCOPS的结论，即她未提供充分信息或证据，说明任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造，或未以其他方式表明对地区或国家经济的益处将达到“ 重大积极影响 ”的水平。申请人主张，她促进对可再生能源项目投资的努力直接影响美国经济和基础设施，因为此类项目直接带来建筑和永久运营岗位的创造，惠及当地经济，产生税收，并增强“ 美国各地的经济稳定和增长 ”。在上诉中，她强调其RFE答复记录了三个项目的经济和就业创造影响，包括l I和 I项目，并主张SCOPS未能正确权衡该证据。在其此前提交的宣誓书中，申请人表示I I项目——一个拟建于l I德克萨斯州的I I太阳能发电设施——“ 体现了我的发电融资专家工作所促成的那类项目 ”。她提供了一份由Mangum Economics于2024年12月为I I编写的关于该拟议项目“ 对I I和德克萨斯州的经济与财政贡献 ”的报告。5 该报告表明，项目投入运营后，将直接支持三个就业岗位，产生400,000美元工资和福利，并为该县贡献1百万美元经济产出，在该县产生九個引致和间接就业岗位、0.6百万美元工资和福利以及1.9百万美元经济产出的经济“ 涟漪效应 ”。该报告还包括全州就业创造、经济产出和累计税收的估算。

5 她提供了一份类似报告，由Mangum Economics为其雇主就位于俄克拉荷马州的l I项目编写。

然而，记录缺乏证据支持申请人的主张，即她的具体工作“促成”了该项目，且其雇主决定推进该项目所产生的任何就业创造和经济影响“直接归因于”她的工作。申请人未解释其本人在I I项目中的角色，也未提供例如其雇主通过由她构建并向管理层提交的并购交易收购了这些项目或曾寻求从项目开发商处收购这些项目的证据。她提供了一封来自S-S-的信函，S-S-是她在._____的直属经理。S-先生表示，申请人在发电领域金融和投资银行的背景使她成为其团队中现任职位的理想人选。他解释说，~------~一直在增长，以满足可再生能源电力前所未有的需求，而像申请人这样高素质的专业人士将帮助公司继续增长。他进一步表示，她“在成功寻找和执行并购机会方面发挥了重要作用”，并指出“并购交易在[该]可再生能源行业的成功增长中发挥了巨大作用”，同样也是“I I增长和优化其可再生能源开发项目管道的主要方式之一”。

S-先生提到，申请人已促成一笔太阳能项目收购，并正在推进更多并购机会。但他未指明任何具体项目，也未表明公司持续扩张努力所产生的任何就业创造或其他经济影响能够或应当归因于申请人成功履行其在其团队中担任业务拓展总监的指定职责。相反，他表示其团队在努力实现公司业务拓展目标的过程中受益于她的技能和能力。尽管申请人的经理显然重视她的团队贡献，但我们注意到，仅对某一特定雇主（即便是具有全国布局的雇主）产生的利益，与一个人的事业是否具有国家重要性这一问题并不充分相关。一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。
关于[已隐去]项目，记录中包含一封来自C-S-的信函，其身份为[已隐去]的董事，她表示其负责监督[已隐去]在[已隐去]的投资。S-女士指出，申请人通过“主导严格的尽职调查并牵头该收购的财务估值”，在2021年[已隐去]收购该能源公司中“发挥了关键作用”。她解释说，[已隐去]此后“已能够在美国各地开发、建设并拥有太阳能电池项目”，并提供了德克萨斯州两个[已隐去]项目的经济和就业创造数据。S-女士总结称，[已隐去]被[已隐去]收购后的成功表明申请人的工作如何“促进显著的就业创造、电网多元化和环境进步”，并表示她的贡献“为持续的经济价值和清洁能源扩张奠定了基础”。

申请人简历的附录表明，她在[已隐去]担任助理期间曾担任[已隐去]的财务顾问。她表示，在为其公司客户就该公司的收购提供咨询时，她“进行了涉及[已隐去]运营资产、O&M业务和开发业务的复杂估值分析”。一篇关于该收购的行业媒体报道称，[已隐去]的出售——该公司已是一家成熟的太阳能开发公司——引起了像[已隐去]这样的股权投资者的“极大兴趣”。尽管我们不怀疑申请人的财务分析是其客户决定收购[已隐去]的一个促成因素，但记录并未显示充分的关联

即该公司的持续增长（以及该增长对能源行业和国家经济的更广泛影响）与申请人作为[已隐去]财务顾问的个人努力之间的关联。

记录显示，申请人拟议的事业很可能包括她继续参与为可再生能源项目分析、建模和构建金融交易，与上述两个项目类似。然而，记录未能充分支持以下结论：她的具体事业将促进“显著的就业创造、电网多元化和环境进步”，或她对这类交易的个人贡献将更可能而非不可能“为持续的经济价值和清洁能源扩张奠定基础”，且达到表明国家重要性的水平。

在上诉中，申请人提交了J-B-博士的咨询意见，J-B-博士是[已隐去]的金融学教授。她声称该信函“将已提交的大量证据串联起来”，并证明她的事业“与美国电力供应的增加直接相关”。B-博士将她的拟议事业与美国经济中银行体系的作用进行类比，指出“银行不建工厂，但没有银行，工厂就建不起来”。他表示，同样地，虽然申请人的努力“并不直接增加美国的发电量、创造新就业或产生新税收，但她的事业对于促成这些活动至关重要，因而具有国家重要性”。为解释其推理，B-博士提供了一个典型公用事业规模太阳能发电厂的例子，指出此类项目在初期阶段通常由小型可再生开发公司拥有，这些公司专门寻找地块、获得许可，并以其他方式使项目具备建设条件。他解释说，项目开发的下一阶段需要数亿美元的资本支出，因此“项目可能创造的所有经济效益都取决于当前所有者将项目出售给另一家公司的能力”，而该公司拥有建设和运营太阳能发电厂的专业知识。

B-博士表示，申请人的拟议事业“将金融资本从资本充裕的地方转移到创造经济影响所需的地方”，并指出“这些并购是美国为发电项目融资的主要方式之一”。他发表意见称，申请人的事业“是促成这些交易的关键因素，从而使发电项目得以进入建设和运营阶段”。他表示，“没有像她这样的努力，美国迫切需要的许多有吸引力的发电项目可能无法建成”。B-博士总结称，该事业“在实现能源安全、支持企业和扩大经济效益方面对美国具有重要的国家影响”。

新的咨询意见信函，与已讨论的其他证据一样，为理解早期可再生能源项目如何开发为运营电厂提供了有用的背景，并解释了为何并购交易是为这些项目融资的标准方法。虽然项目开发商若找不到买家可能最终无法达到完全运营阶段，但该信函未能充分支持以下结论：申请人个人拟议的为该行业公司构建并购的事业将对最终获得融资的项目数量产生重大影响，或将以其他方式产生与国家级重要性相称的更广泛影响。记录中的行业报告表明，申请人所在行业正在快速增长并吸引大量私人和公共投资，且并购是

为项目注入资本以确保其超越开发阶段的最常见方法。像申请人这样的金融专业人士为这些金融交易的执行做出贡献，并在为能源行业的雇主或客户识别哪些项目将成为有价值的收购或投资方面发挥作用。然而，记录未能充分支持申请人的主张，即她的具体拟议事业将显著超出她当前和未来的雇主，从而在经济增长、能源安全和环境可持续性领域产生达到国家重要性水平的重大预期影响。

记录中还包含来自申请人前主管、同事、一位教授和其他专业联系人的推荐信，她声称这些信函证实了其拟议事业的国家重要性。6 例如，[已隐去]的一位董事总经理的信函指出，申请人“ 已在管理和执行对美国电力产能增长至关重要的复杂电力行业并购和融资交易方面展现出无与伦比的专业能力 ”。他提供了她在公司任职期间参与的交易示例，指出她的努力“ 不仅使个别交易受益，还提升了[已隐去]在电力和公用事业领域的声誉和客户基础 ”。他发表意见称，申请人的拟议工作将“ 影响市场动态 ”，影响“ 美国电力行业顶级公司的战略决策过程，直接导致产能增加 ”，并以其他方式“ 对该领域做出重大贡献 ”。
[已隐去]的另一位董事总经理将申请人描述为“ 罕见的人才 ”，并描述了他们在某项目上的合作，该项目促成了“ 具有竞争力的外国资本引入美国电力行业 ”。他表示，基于她过去的工作，他相信“ 她将继续在该领域做出有影响力的贡献 ”，涉及“ 发电产能、人工智能等行业的竞争力以及美国国家安全 ”。申请人在[已隐去]的前教授解释说，发电行业“ 对美国经济至关重要 ”，并与能源安全、经济稳定和国家基础设施相关联。她表示，“ 专注于发电的金融专业人士的作用从未如此关键 ”，简要描述了申请人的过往项目，并总结称“ 在此背景下，[申请人]的工作对美国能源转型和更广泛的经济稳定都具有深远影响 ”。

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。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将关注点从拟议事业转移至外籍人士"。同上，第890页。此处的问题在于，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。尽管上述信函及记录中的其他信函概括主张，申请人的拟议工作将对美国的发电能力产生直接影响，并作出信函作者认为属于"符合国家利益"的其他贡献，但这些信函未对她的拟议事业作足够详细的论述，不足以证明其国家重要性。总体而言，这些信函未包含充分的信息和解释，记录中亦无充分的佐证证据，以表明申请人的特定拟议工作在其领域或行业中具有更广泛的

6 尽管我们未逐一讨论每封信函，但我们已就每封信函在Dhanasar第一项要件下的证明价值和相关性进行了审查和考量。

影响，或具有达到国家重要性程度的重大积极经济效应。

最后，我们注意到申请人主张，她致力于将自己确立为"发电项目融资领域的思想领袖"，从而将受邀为行业讨论和政策制定作出贡献、发表文章，并向研究机构贡献其见解。这些概括性的长期计划表明，申请人认为其工作最终将影响发电行业内的金融或商业发展实践，并在其领域内传播。她未能为其主张提供充分支持，即其拟议事业极有可能产生这些更广泛的影响。例如，记录未表明她迄今已在行业会议上作过演讲或发表过论文，她亦未具体主张其已开展原创研究或开发出用于发电项目估值的新颖金融方法。她同样未详细说明其传播工作的计划，也未指明她希望影响的具体政策或她打算分享的研究。仅声称某一拟议事业将对某一领域的未来研究和政策产生广泛影响，而不提供解释或证据以证实此类主张，是不够的。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，以表明她满足Dhanasar框架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。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定所不必要的问题作出"纯咨询性认定"）。

III. 结论

申请人未确立拟议事业的国家重要性。因此，她未表明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、或在其他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）而依据该法第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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。