APR082026_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：38495584 日期：2026年4月8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）

申请人是一名信息技术（IT）顾问，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（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》（该法）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，认定记录未能证明拟议事业具有实质价值和国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，以及豁免所需职位offer将符合国家利益。申请人随后提出上诉，主张SCOPS未能分析申请人是否符合 underlying EB-2分类的资格，并在认定申请人不符合国家利益豁免时作出了错误的法律陈述。我们将该事项发回重审以作出新决定，SCOPS再次驳回了该申请。该事项再次因上诉而提交至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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进行de novo审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经de novo审查，我们将驳回上诉。

I. 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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

只有那些证明具有“ 显著高于通常所遇专业水平的专长程度 ”的人，才有资格被归类为具有特殊能力的个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)的法规规定了以下六项标准，申请人必须初步提交其中至少三项，才有资格作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人：

(A) 官方学术记录，表明该[个人]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 以现任或前任雇主信函形式提供的证据，表明该[个人]在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据表明该[个人]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对该行业或领域成就和重大贡献认可的证据。

然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual（确认该两部分裁决方法在特殊能力外国人情形中的适用性）。随后我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。同上。

如果申请人确立了 underlying EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁决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] 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业具有实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer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）。

II. 分析

A. 特殊能力

申请人声称他“符合EB-2签证资格，因为他是具有特殊能力的IT顾问”[2]，并表示其拟议事业是“继续其职业生涯，担任IT顾问，在软件系统、网络和数据中心的开发阶段提供安全保障”。申请人提供了证据表明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项初步标准中的五项，作为具有特殊能力的个人，但SCOPS未对申请人是否符合 underlying EB-2分类的资格提供任何分析或具体认定。

经审查证据，我们认定申请人未满足作为具有特殊能力的个人所需的至少三项初步标准。申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)（在該職業中拥有至少十年全职经验）一项标准，因为

[3] 表明申请人自2001年以来全职在c~o_m_p_a_n_y-,-,s-in_c_e_y_e_a_r_2_0_0_l_g_o_in-g-th_r_o_u_gh~I记录I中包含一封来自[已隐去]的雇佣验证信，[已隐去]在IT部门担任“多个职位”。[4] 然而，记录未表明申请人满足任何其余标准，如下文所述。

1. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)标准

该标准要求官方学术记录，表明申请人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项。申请人未提交任何官方学术记录的证据。[5]

因此，申请人未证明其满足该标准。

2. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)标准

该标准要求“[a]从事该专业的执照或特定专业或职业的认证”。申请人提交了其参加的学习IT相关技能的研讨会、培训或在线课程的结业证书。但他未解释这些证书如何等同于从事其专业的执照或认证。此外，申请人未主张该标准不适用于其职业，也未主张所提供的证据确实等同于该标准。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

[2] 申请人未声称其作为高等学位专业人士符合 underlying EB-2分类的资格。

[3] c=J是一家在多米尼加共和国生产和分销酒精、非酒精和碳酸饮料的公司。

[4] 申请人首先担任“系统分析师兼程序员”两年，然后于2006年至2021年担任“信息技术协调员”和“信息技术高级协调员”，并于2021年担任“信息技术专家”九个月。

[5] 记录中的商业计划表明申请人拥有高中文凭。

尽管申请人提交了另一份证书，其中声明其“被认证为mySAP ERP 2005的解决方案顾问SCM-采购”，但记录缺乏任何支持性证据解释该证书的性质或确立获得该证书的要求。从事某专业的执照和某专业或职业的认证通常表明与相关职业相关的知识或技能水平。申请人的一般性主张，若无更多内容，不构成有证明力的证据。参见同上。因此，申请人未充分证明该证书显示出与获得从事该专业的执照或特定专业认证相同水平的专长。

因此，申请人未证明其满足该标准。

3. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)标准

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准要求“[e]证据表明该外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬”。为满足该标准，证据必须表明个人已获得表明其相对于该领域其他工作人员所声称特殊能力的薪资或服务报酬。参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。

申请人提交了一份带有O公司标志的文件，声称将其薪资提高至“DOP [多米尼加比索] $114,625.43”，且该加薪“将在六月上半月体现”。然而，该文件未包含授权此次加薪的人员姓名或职位，也未包含此次加薪的日期。除这一份文件外，申请人未提供其他佐证其薪资的证据，例如其纳税申报表或工资单。此外，申请人未提供具有证明力的证据表明其薪资是其特殊才能的直接结果。

此外，申请人包含了一份来自Glassdoor.com的打印件，显示“多米尼加共和国信息技术专员薪资”的平均基本工资为“DOP 115K/月”。尽管申请人声称其薪资远超多米尼加共和国IT顾问的平均薪资，但来自Glassdoor.com的证据并不支持其声称的DOP $114,625.43薪资高于相似地理区域典型IT专员或顾问的薪资。

因此，申请人未满足该标准。

4. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项标准

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项标准要求“[e]专业协会会员资格的证据”。申请人声称其“独立信息专业人士协会”（AIIP）的会员资格满足该标准，且AIIP是一个专业协会。申请人提供了一份来自AIIP网站的打印件，显示其自2021年7月29日起成为会员。但记录未提供关于该协会的任何支持性文件，例如其章程或会员资格准则，以证明AIIP拥有由已获得美国学士学位或同等外国学位的人员组成的会员群体，或该组织在其他方面构成专业协会。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将专业定义为“本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及

任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业 ”）。此外，申请人未提供任何证据表明其拥有相当于美国学士学位的外国学位。

因此，申请人未证明该协会属于法规意义上的 “ 专业 ” 协会，我们认定其不满足该标准。

5. 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准要求 “ 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献予以认可的证据 ”。申请人提交了其前同事的推荐信，这些信件强调了申请人完成的项目并赞扬其专业能力和个人特质。然而，这些信件未表明申请人如何因其成就获得认可，也未解释其贡献如何达到本法规所要求的 “ 重大 ” 水平。缺乏详细、具有证明力的信息，这些信件未能显示申请人如何在其前雇主之外以重大方式影响或影响了该领域或行业。

因此，申请人未证明其满足该标准。

基于上述理由，证据未能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下至少三项标准，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。因此，我们无需进行最终实质审查，但已综合审查记录，认定该记录不支持申请人已确立特殊能力个人分类所需认可度的认定。

B. 国家利益豁免

由于我们认定申请人未确立基础签证分类的资格，进一步根据Dhanasar各项要件评估申请人的资格将无实际意义。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出 “ 纯咨询性认定 ”）。尽管如此，我们将根据Dhanasar第一项要件——拟议事业是否具有重大价值和国家级重要性——提供分析，以澄清SCOPS决定中令人困惑的措辞，并回应申请人在上诉中的主张。

申请人声称其拟议事业将对美国商业市场产生广泛影响，具体通过实施IT解决方案和数字化转型。申请人表示其将 “ 继续开发复杂的IT项目，提供服务于国家利益的高影响力技术解决方案，因为其创新创造商业、促进GDP增长、创造具有成本效益的新IT解决方案，使美国公民受益并进一步雇用美国工人 ”，并 “ 弥合技术与生产力之间的差距，进而通过推动技术转型产生重大积极经济效应，为美国国民经济做出贡献。 ”

在上诉中，申请人主张SCOPS在裁定事业的重大价值时未适用正确的法律标准。我们同意SCOPS关于重大价值的讨论令人困惑，因其似乎是在评估事业的国家级重要性。因此，我们撤销SCOPS的认定，并认定其事业具有重大价值。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人提供了行业文章和报告，显示企业中的技术进步和创新IT解决方案对国家具有价值。

尽管申请人已证明其拟议事业具有重大价值，但我们认定其未证明该事业的国家级重要性。整体证据几乎未提供佐证证据或解释以支持该事业的国家级重要性。Dhanasar提供了可能具有国家级重要性的事业示例，如第一项要件所要求，具有“某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”以及具有更广泛影响的事业，例如“雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。

申请人在上诉中主张，SCOPS在决定中称“记录未显示申请人开发了被个人和公司实体广泛用于打击网络攻击的应用程序”时，要求了超出Dhanasar所要求的额外法律标准。申请人进一步在上诉中主张，SCOPS未彻底审查证明该事业广泛影响的佐证证据，例如“大量文章和报告”“清楚说明IT咨询的关键重要性”以及一份商业计划，其中包含“其打算在该领域采取的具体步骤以及其工作预期的国家和全球影响——所有这些均有数据和分析支持。”

然而，我们认定申请人的主张不具说服力。首先，我们认定SCOPS的陈述正确评估了申请人的证据是否显示“某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”，如Dhanasar所设想。Id. at 889。申请人未提供任何关于其特定IT解决方案或复杂IT项目的细节，以表明这些方案将被企业广泛使用并如其所称造福国家。作为对比，Dhanasar中的申请人在空气和空间推进领域进行了研发，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Id. at 891-92。此外，我们给予“来自学术界、政府和行业高级职位人士的具有证明力的专家信函，描述高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性”以及“描述美国政府利益”在Dhanasar博士具体研究中的“详细专家信函”以重大权重。Id. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如详细说明其具体事业如何影响国家倡议主题事项的专家意见证据或来自政府实体或整个行业的信函，尽管其声称申请人的才能、贡献和关注领域受到其雇主及其客户的需求。

其次，申请人未能充分支持其主张，即他将产生创新或高影响力技术解决方案，或开发达到国家重要性层面的复杂IT项目。尽管申请人提供了关于STEM工作者重要性以及技术行业（尤其是人工智能（AI）软件市场）需求增长的行业文章和报告，但在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。我们认可信息技术对企业的价值；然而，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。

申请人提供了几封推荐信，讨论其过去的工作和成功，以证明他可能通过拟议事业产生类似成果。但这些信件并未以有说服力的细节论述申请人未来的事业，例如该事业如何足以超越其本人及其客户而对领域产生影响，或者他的IT技能或项目如何以某种方式不同于或改进美国现有和正在使用的技能或项目。这些信件并未确立该事业的前景影响，而主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，即申请人是否处于有利地位以推进该事业。Id. at 890。

同样，来自 的计算机科学与信息系统教授的专家意见信提供了该领域和申请人资质的总体概述，但~--------~未包含关于申请人事业及其未来影响的任何有说服力的细节。提交支持申请的推荐信并非资格推定性证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）；see also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（专家意见证词未必旨在作为关于“事实”的证据）。

第三，我们认定申请人为其咨询公司制定的商业计划不足以确立该事业的国家重要性。在该计划中，申请人称其公司的目标是“支持美国的数字化转型”，并列出了公司将向全国企业提供的一系列服务，包括“网页开发、移动开发、项目管理和一般IT咨询服务，并通过商业智能、虚拟培训和IT专业人员外包服务扩展其服务组合”。商业计划称其公司将“帮助企业提高可持续性水平”，并通过“创造就业机会、纳税以及向美国专业人员转移知识”来惠及美国的国家利益。

然而，该计划未详细说明其公司将在多大程度上产生“实质性积极经济影响”。Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。该商业计划未提供任何财务和人员配置预测，也未充分解释他打算如何发展其公司。申请人未提供任何关于客户或客户项目性质或数量的佐证证据，以支持其在商业计划中所作的主张。记录中仅有两封表示有兴趣与申请人合作的信件，没有任何额外的服务合同或协议。申请人也未解释他计划如何经营自己的

咨询公司并同时继续其受雇工作。6 此外，记录未证明该公司将对任何经济萧条地区产生实质性影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有提供证据佐证此类主张的情况下，声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。

我们承认任何商品或服务的提供都有可能惠及经济；然而，证据未充分证明他的IT咨询服务将如何触及整个领域，或产生如此广泛的影响以致影响经济或创造大量就业机会。申请人获得所寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Id. at 376（citing Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。

III. 结论

申请人未确立其有资格获得作为特殊能力个人的基础分类。此外，记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。7

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

6 申请人提供了一封工作证明信，表明其目前受雇为副软件工程师，任职于，自2023年2月起。
7 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar第二和第三项要件下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。