APR152026_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

案号：42210957 日期：2026年4月15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）

申请人是一名顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“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分析框架。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：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。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性质）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的高级学位专业人士资格，但未能证明其符合Dhanasar分析框架下的资格。具体而言，尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但结论认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能证明其事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其在金融、咨询和内部审计领域拥有超过九年的渐进式经验。其过往职位包括审计师和人力资源顾问。申请人称其拟议事业是建立自己的公司，I I
~ 该公司打算“ 为北美中小企业（SMEs或SMBs）提供专业化的商业咨询和审计服务 ”。公司初期主要关注食品、建筑和金融服务行业的企业，中小食品分销商、生产商、建筑公司、信贷机构、会计事务所及其他。他表示，其公司将提供涵盖三大类别的全方位服务：商业咨询服务；实施服务；以及培训和学习服务。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要求时，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响将超出企业、其员工和客户以及与其合作的任何个人或实体，从而在更广泛层面影响该领域、行业或经济，达到与国家重要性相称的水平。他们还认定，申请人未提供证据证明公司拟运营的地区经济萧条，或该事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 提供实质性的积极经济效应。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了法律并不当适用了审查标准。除其他事项外，他主张SCOPS错误地关注其公司客户的数量和类型以及运营的地理位置，而非关注该事业是否解决了普遍性的国家问题，如中小企业金融素养、薄弱的内部控制和合规缺口。他还主张SCOPS错误描述了其模式，并忽视了其公司的培训和学习服务分支。在上诉中，申请人提交了额外证据，包括支持信（这些信件已包含在记录中），以及关于移民与美国经济、小企业等主题的新行业文章。

经重新审查，并在仔细评估所有提交的证据后，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能证明其符合国家利益豁免的资格。 [2]

[2] 尽管本办公室未逐一讨论每一份证据，但已审查并考虑了全部记录。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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预期影响。同上。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，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。 ”同上，第890页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，记录未能说明其具体事业将如何充分延伸至其公司、客户和其所培训的个人之外，从而在更广泛层面影响行业、经济、地区或国家。

证据和申请人的论点聚焦于金融、审计和商业咨询领域的普遍重要性。申请人试图通过将其事业与在这些领域工作可能产生的一般经济、社会或其他利益相联系，来突出其事业的更广泛影响。但他未能证明其具体事业将如何实现这些目标，并在与该领域、地区或国家层面产生与国家重要性相称的更广泛影响。

例如，申请人主张SCOPS仅关注初始客户群体（食品、建筑和金融服务领域的中小企业），未能分析拟议服务——审计、实施项目和培训——如何旨在解决结构性的、经济范围的问题，如欺诈脆弱性、低金融素养和高早期企业失败率。他主张SCOPS适用了“ 过于狭窄的标准，询问该事业是否‘ 对其客户之外的领域具有全球或国家影响 ’，而非评估在关键行业加强中小企业控制、欺诈预防和治理是否具有更广泛的经济和监管效应。 ”但这些将其拟议事业与这些影响相联系的主张过于牵强，且缺乏充分的佐证证据来证明拟议事业的预期影响。没有拟议事业与所主张影响之间足够直接的证据联系的笼统结论性陈述是不充分的。再次强调，申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人主张其公司能够通过“ 提供专为中小企业（SMB）量身定制的专业咨询和审计服务，协助其有效管理风险、改进流程、加强治理、确保监管和财政合规、防止洗钱以及优化成本和定价 ”来惠及国家。他声称，“ [通过]应对中小企业面临的独特挑战，公司为其增长、竞争力以及对道德和法律标准的遵守做出贡献，从而促进美国经济发展与繁荣。 ”为支持其主张，申请人提交了关于一般中小企业、中小企业面临的财务问题、咨询服务对中小企业的影响等主题的多篇文章，以及与创业和企业相关的各项国家倡议。

尽管这些文章和报告提供了上述领域的一般背景信息，并说明了拟议事业的实质价值，但它们并未确立其未来工作将如何具体地更广泛地影响这些领域。虽然我们认可金融、审计和商业咨询领域以及在其中工作的个人的整体重要性，但申请人在一个重要行业或部门（即使是国家优先事项的对象）中的工作本身并不足以确立拟议事业的国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要件的重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明其具体拟议事业在该国家重要性领域的前瞻性影响。

申请人主张其公司将提供“ 培训和学习服务 ”，传播金融素养、风险管理和内部控制的标准化课程，这些课程旨在在广泛的美国公司中复制推广。他辩称其事业具有“ 通过在支撑几乎所有美国企业的行业中实现知识转移和技能提升来产生国家级影响的已证明能力 ”。但是，除了诸如提供定制研讨会和学习计划、技能提升和培训以及最佳实践和行业见解等概括性描述外，申请人未提供关于这些服务或课程的充分细节以支持其培训将产生如此广泛深远影响的主张。正如 Dhanasar 认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，申请人也未证明其培训活动将如何充分延伸至其所培训的个人之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该地区或我国。Id. at 893。此外，我们注意到，尽管不要求申请人证明其技术“ 优于 ”美国已有的技术，或证明其将在整个行业传播独特的方法论，但证据未显示其具体服务将如何对该领域产生更广泛的影响，或以其他方式代表类似于 Dhanasar 中提及的任何流程改进或进步。See id. at 889。

记录也未充分支持其主张的实质性经济利益。申请人主张其事业将创造新的工作岗位、产生税收、产生影响并帮助美国经济，因此具有超越企业、客户和员工的更广泛影响。

申请人的商业计划包含五年预测，表明到第五年公司将拥有24名员工、约190,000美元的工资税、753,460美元的联邦和州税，并产生1,653,413美元的总收入。然而，该计划未提供关于这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置和销售目标将如何实现。申请人的商业计划还纳入了加利福尼亚州“ 管理和咨询服务 ”行业的简要区域投入产出模型系统（RIMS-II）摘要。根据 RIMS-II 乘数，申请人断言其拟议事业到第五年将产生超过68个间接就业岗位。然而，商业计划未进一步阐述这些间接创造就业的主张，也未得到发布 RIMS II 乘数的经济分析局的任何独立证据的支持。

无论如何，即使商业计划中的销售和就业预测及计算得到充分证实，记录也未确立申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将在经济萧条地区运营，或以其他方式达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。See id. at 889。虽然任何商业事业产生的收入和就业机会都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人有责任证明其具体事业的潜在积极经济效应将是“ 实质性的 ”。
申请人还提交了一封由[已隐去]大学[已隐去]教授撰写的专家意见书，以及其他支持信。然而，这些信件也未确立该事业的国家重要性。虽然该教授讨论了拟议事业及其声称的好处，但其意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作特别是如何产生如此具有国家重要性的影响。例如，该教授认为申请人的事业直接解决了中小企业失败的根源，如财务控制薄弱、易受欺诈和缺乏战略规划。他声称，通过为企业提供风险管理和合规工具，该事业的影响将变得倍增，从而带来更稳定的就业、更强的地方经济和更有韧性的国家供应链。但除了这些概括性论述外，该教授几乎未提供解释或佐证证据，将申请人的公司直接与这些声称的好处、经济增长、行业影响或其他实质性积极经济或社会效应联系起来。相反，该教授的观察更多依赖于对典型商业活动结果的概括，而非提供关于申请人的特定事业将如何具体实现这些结果以及任何影响将如何充分延伸至申请人将服务的直接客户和学员之外以达到国家重要性水平的证明性信息。

同样，申请人的其他支持信在确立申请人符合 Dhanasar 第一项要件资格方面几乎没有证明价值。虽然作者们赞扬申请人的技能、专业知识、个人素质和过往成就——这些因素更多与第二项要件相关——但他们未讨论申请人具体的拟议事业或其影响。See id. at 890。尽管由[已隐去]总裁[已隐去]撰写的信件确实认为申请人的贡献将“ 超越我们公司的利益，并与美国更广泛的国家利益相一致 ”，并列出了各种潜在好处，如支持中小企业更大的财务透明度和合规性、增强其商业竞争力、促进先进金融技术的采用以及促进美国经济的稳定，但除了这些概括性断言外，[已隐去]先生未具体或充分地讨论这些声称的影响将如何延伸至申请人将服务的公司、客户和学员之外。他也未提供任何证据基础来支持其宽泛的主张。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未确立其拟议事业的国家重要性（如 Dhanasar 第一项要件所要求），申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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其是否已根据 Dhanasar 剩余两项要件确立资格的其余问题和论点。

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决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，其未证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发 I-862 表格（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。这些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。