APR212026_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：39272583 日期：2026年4月21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）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了申请。SCOPS认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格；然而，SCOPS亦认定记录未能证明豁免职位邀请要求、从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 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签证分类资格，申请人必须证明其为科学、艺术或商业领域持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础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，豁免职位邀请要求符合“国家利益”。该法第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）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟从事的事业；且
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人将拟从事的事业描述为计划在[已隐去]马萨诸塞州创办并经营一家土木工程咨询服务公司。

首先，SCOPS认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。本办公室基于以下理由撤回该结论。

SCOPS对申请人是否符合第二优先分类资格的分析，仅限于指出记录中包含一份外国文凭的副本和一份学术评估报告，该报告认为该外国文凭等同于美国土木工程学士学位，以及一句结论性陈述：“ 因此，证据证明[申]请人符合持有高等学位的专业人士资格。 ”然而，如上所述，高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位，而非仅学士学位或外国同等学位本身。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。相反，美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。[2] 同上。由于SCOPS未审查申请人是否在其被认定等同于美国学士学位的外国文凭之后具备至少五年该专业领域逐步提升的经验，SCOPS关于仅凭该学位即可使申请人符合持有高等学位的专业人士资格的陈述有误，本办公室予以撤回。见同上。

此外，为证明申请人是持有高等学位的专业人士，表格I-140，外籍工人移民申请，必须附有官方学术记录以

[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）。

[2] 本办公室注意到，记录中申请人巴西专业注册卡的副本显示其注册从事土木工程师工作的日期为[已隐去]2019年，距其于2023年12月提交表格I-140（外籍工人移民申请）不足五年。此外，即使申请人能够累积至少五年该专业领域逐步提升的经验，记录中的多份文件，包括美国劳工部表格ETA 750 Part B、申请人的简历以及雇佣确认函和合同，就其同时拥有的雇主数量、所履行的职责、工作小时数、雇佣起止日期以及在其声称累积该专业领域经验期间所居住和工作的国家，呈现了模糊或不一致的信息。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊和不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。在未解决这些模糊和不一致之处的情况下，记录无法证明申请人是否在其学士学位之后具备至少五年该专业领域逐步提升的经验，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的。

确定申请人是否持有符合资格的学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。即使申请人在其外国文凭之后具备至少五年该专业领域逐步提升的经验，其亦未提交官方学术记录以证明其为获得该文凭所完成的课程，这削弱了学术评估关于该外国文凭等同于美国土木工程学士学位的结论。见同上；另见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（规定专家意见函并非资格的推定证据，且如与其他记录信息不一致或在任何方面存疑，本办公室可给予该意见较低权重）；Fed. R. Evid. 702（规定专家意见可“ 帮助事实审理者理解证据或确定争议事实 ”，而非其本身即为事实证据）。因此，记录未能证实申请人不明课程可能等同于何种学位项目；故记录不支持申请人外国文凭等同于任何专业、任何学术水平的任何特定美国学位的结论。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人提交适用法规所要求的所有初始证据）；8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（规定即使对证据请求的部分回应亦将被视为请求基于记录作出决定）；8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)（规定法定资格的认定必须仅基于审理记录中所含信息）。

本办公室无需确定记录是否在其他方面使申请人符合持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员资格，因为基于下述理由，SCOPS正确认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件所要求，且具有决定性。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90；另见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。反之，由于本办公室关于记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性的结论具有决定性，本办公室对记录是否满足Dhanasar第二和第三项要件保留意见。见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

整体记录的可信度极低，首先从申请人提交的I-140表格（外籍劳工移民申请）第一部分开始。在I-140表格第1部分“ 提交本申请的个人或组织信息 ”中，申请人称其名为V-，姓为C-H-M-。然而，在I-140表格第3部分“ 关于您为其提交申请的人员信息 ”中，申请人称其名为V-C-H-，姓为M-。记录中申请人巴西护照的副本确认其名为V-C-H-，姓为M-，与他在I-140表格第1部分中提供的信息不同。在I-140表格第8部分“ 申请人或授权签署人的声明、联系信息、声明、认证和签名 ”中，申请人签署了一份宣誓声明，在伪证处罚下证明其已审阅提交材料，且所有文件所载信息完整、真实、正确。然而，即便是I-140表格本身也载有关于申请人身份的不一致信息。

作为降低记录可信度的另一例证，申请人还提交了多份商业计划的核心内容，描述了一家拟设立的名称为c::::J I的初创公司。除了设立一家名称为'I的公司的所谓目标外，该

商业计划包含大量明显的排版错误。例如，尽管商业计划的封面页正确拼写了申请人的姓名，但封面页之后的计划中全部40页均在底部页边距以大型、粗体、斜体字母至少一次拼错其本人姓名——且通常在某一页正文中还会多次额外拼错——这与关于申请人姓名中哪些部分为其名、哪些为其姓的不一致信息构成另一个独立问题。我们再次指出，申请人不仅提交了其本人运营自己公司的计划副本，其中几乎每一页都拼错了其本人姓名，他还在回应SCOPS的证据请求（RFE）时重新提交了该商业计划的副本，其中40页载有相同的排版错误，包括其本人姓名。3

作为进一步的例证，申请人本人——并非在律师或其他代表的主持下——提交了一份回应SCOPS的RFE的书面论证意见，该意见在其27页的每一页顶部和底部页边距均至少两次拼错其本人姓名中的多个单词——且通常在某一页正文中还会多次额外拼错，构成记录中关于申请人身份的不一致信息的又一次重复。尽管该书面论证意见的作者仅在文件末尾打印而非签署了一个姓名，但该代替签名的打印姓名也拼错了申请人本人的姓名。

记录中许多据称由申请人本人——而非律师或其他代表——撰写的重大文件在多大程度上拼错申请人本人的姓名，对具体而言这些文件以及一般而言其余证据的可靠性和充分性构成了重大怀疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。上述文件中所载不真实和不正确信息的程度，也对申请人是否如其声称的那样审阅了其提交材料并核实所有文件所载信息完整、真实、正确构成了重大怀疑。

暂且不论记录中许多文件中关于申请人身份的大量排版错误，商业计划的实质内容进一步对其财务计算的可靠性和充分性构成怀疑，而这对Dhanasar第一项要件中关于拟议事业是否可能具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响的考量具有实质意义。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。该商业计划大体上称其初创公司将提供“ 高质量、量身定制的建筑咨询服务 ”。财务预测部分预计第一年运营销售额为$493,200，第五年运营销售额增至$1,838,584。然而，该商业计划并未详细说明申请人未具名公司就提供笼统的“ 建筑咨询服务 ”向客户收取的费率、公司向客户收取未指明费率的期间——按小时、按日、按周、按月、按年、按项目等——公司预计在特定年份服务的客户数量、公司可同时服务的客户数量，以及可支持此类具体销售计算的其他因素。相反，财务预测似乎是任意确定的

3 申请人在提交I-140表格时提交的原始商业计划日期为2023年11月。申请人在回应SCOPS的RFE时提交的商业计划副本日期为2023年7月，早于原始商业计划。记录未解释为何申请人会在回应SCOPS的RFE时提交比其在提交I-140表格时提交的版本更早的商业计划版本。

而缺乏佐证。这在本案中尤为重要，因为即便采用任意的销售估算，财务预测预计第一年运营净利润仅为$34,750，第五年运营净利润增至$90,058。因此，财务预测预计利润率低于10%——降至低于5%——若其任意销售数字未能实现，该事业每年将接近运营亏损，这削弱了拟议事业如其所称可能具有创造积极经济影响的潜力的程度。商业计划中任意且缺乏佐证的销售估算，对计划中及记录其余部分中的财务和经济主张的可靠性和充分性，以及对记录中一般性的主张——无论来自申请人还是他人——构成了重大怀疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591；另参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（要求申请人证明其主张更可能为真而非不真）。

在讨论了记录中各种重大的一般性证据问题之后，我们转向SCOPS否决I-140表格的具体理由以及申请人对此的上诉。SCOPS承认记录中包含上述商业计划，包括对拟议事业和预期利润的描述。然而，SCOPS指出，记录未显示申请人向各类客户提供土木工程咨询服务的提议如何可能具有如Dhanasar第一项要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在上诉中，申请人声称SCOPS“提高了门槛，适用了刑事案件的证明标准，即‘排除合理怀疑’”，而非Matter of Chawathe中讨论的优势证据标准。他还重申，其土木工程咨询服务公司“将通过整合先进项目管理技术、前沿可持续技术和BIM（建筑信息模型）方法，显著提升美国建筑公司的生产力，从而直接促进美国建筑业的现代化和国际竞争力。”他指出，其事业“与联邦基础设施投资和可持续发展倡议优先事项所概述的关键国家目标直接一致。”他还表示，其公司将创造21个直接就业岗位和42个间接就业岗位，这“凸显了该事业更广泛的经济影响。”

在根据Dhanasar第一项要件确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“该[个人]拟从事的具体事业”并“考虑其潜在预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即具有“在特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或具有“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们认识到科学、技术、工程和数学（STEM）领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4)，

https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，如同所有案件一样，涉及STEM领域的拟议事业不仅必须证明具有实质价值，还必须证明具有国家重要性，例如在某一特定领域内具有国家乃至全球影响，而不仅仅是属于STEM领域。参见同上一般性内容；另参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。因此，问题不在于拟议事业是否如申请人所称可能与联邦优先事项相一致；问题仍然在于申请人拟从事的具体事业是否可能具有更广泛的影响，例如在土木工程领域或任何其他领域内具有国家乃至全球影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

SCOPS的决定不支持申请人所称其“ 通过适用刑事案件‘ 排除合理怀疑 ’的证明标准而提高了门槛 ”的主张。申请人除了一般性地指控存在错误外，并未澄清其认为SCOPS在决定的哪个方面适用了更高的标准。该决定在任何语境下均未包含“ 排除 ”、“ 合理 ”或“ 怀疑 ”等词语，也不含有其适用了此类标准的含义。相反，SCOPS的决定在三个独立部分中解释其采用了“ 优势证据 ”标准，这是适当的。特别是鉴于基于上述原因整个记录在可靠性和充分性方面被降至极低程度，SCOPS合理地认定，根据优势证据标准，记录未能证明申请人的主张更有可能为真而非不真。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。
申请人关于在马萨诸塞州经营一家提供“ 定制建筑咨询服务 ”的公司的提议，可能使作为公司董事的其本人以及参与这些定制服务的未指明但显然数量不多的客户和商业伙伴受益。例如，该事业可能如所称提高公司客户的生产力。然而，记录并未证明其公司的活动如何在土木工程领域或任何其他领域内可能具有国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，而不仅仅是提高公司特定客户的生产力（如果属实）。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。即使商业计划中的主张可被视为可靠和充分（但它们不能），记录也未证实雇用21名具有商业计划中所述某些职位和职责的工人如何在马萨诸塞州具有重要性，以证明这是否构成雇用美国工人的重大潜力。参见同上。相关地，尽管申请人声称其事业将创造42个间接就业岗位，但记录未确定这些岗位可能是什么以及它们将位于何处，以便判断它们是否在任何特定地区构成雇用美国工人的重大潜力。参见同上。如上所述，记录中一般的财务主张以及商业计划中具体的财务主张在可靠性和充分性方面极低，因此，它们对于判断该事业的经济效应潜力（无论是否为重大且积极的）几乎没有证明价值。参见同上；另参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。

总之，综合考虑整个记录，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得该豁免。

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)(1)(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）而面临根据《移民与国籍法》第240条启动的驱逐程序。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。