APR292026_06B5203 · 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：42068021 日期：2026年4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）

申请人系职业健康与安全领域的顾问，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，并寻求豁免该分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人符合特殊能力个人的分类资格，但未能证明豁免所要求的职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查。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，申请人必须证明其系高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得裁量性豁免职位邀请要求，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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 参见 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裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值与国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

上诉的争点在于，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。[2] 经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人的拟议事业是经营一家为中小企业（SMEs）提供职业健康与安全相关服务的企业。SCOPS认定该拟议事业具有实质价值和国家重要性。然而，SCOPS认定申请人并非处于推进该事业的有利地位，且权衡之下，豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证不会有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS未适用适当的证明标准、未适当考虑某些证据，并错误适用了法律。经审查，基于下述理由，本办公室将撤回SCOPS关于申请人已证明其事业国家重要性的认定。但本办公室同意，申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位。

A. 拟议事业的实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦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。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。在Matter of Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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内具有国家乃至全球影响”。同上。本办公室还指出，“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，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。

[2] SCOPS未经任何分析即认定申请人符合特殊能力个人资格。本办公室保留申请人是否符合基础EB-2分类资格的问题，但指出8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将科学、艺术或商业领域的特殊能力定义为显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无须对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

申请人的拟议事业是经营一家为中小企业提供职业培训与咨询服务的公司。根据其商业计划，所提供的服务将包括领导力与高管培训、行为与组织分析、企业可持续发展咨询、风险评估与事故预防、应急响应与危机规划、法律与监管合规，以及基于行为的安全文化建设。在回应补件通知时，他提交了其公司网站的网页，其中描述了公司的愿景：“ 成为值得信赖的合作伙伴，帮助中小企业成长为繁荣、负责任的组织，为其社区和环境作出积极贡献。 ”其网站描述了公司的使命：“ 在职业健康、安全和领导力实践中培育可持续增长，通过尊重人类与地球的自然融合解决方案，帮助中小企业蓬勃发展。 ”

为给其拟议事业提供背景，申请人提交了包含职业健康与安全行业、工伤、商业辅导和管理咨询信息的报告。申请人还提交了B-D-G-出具的专家意见书，论述为何应授予其国家利益豁免。该意见书概述了申请人公司的信息，这些信息亦见于其商业计划。该意见书还包含环境健康与安全培训行业、铅暴露及案例研究、以及工伤统计数据的信息。尽管这些文件概述了申请人对公司的意图及其打算从事的领域，但并未论述其企业将对该领域或对使用其服务的中小企业产生的任何广泛影响。意见书的很大部分内容——例如铅暴露的危害以及健康与安全培训对企业及专业人士的“ 关键作用 ”——表明其依赖健康与安全意识的一般重要性来提升申请人事业的意义。然而，本办公室在评估事业时所考虑的，并非该个人打算从事的行业、领域或职业的整体重要性，而是该个人将从事的特定事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人同样似乎依赖对其事业可能性的宽泛解释，称其服务的经济和社会效益将是“ 深远的 ”。他解释说，通过减少工伤和职业病，其公司将降低医疗成本，减轻国民经济负担。他还表示，工作场所事故减少会带来保险费降低和医疗费用减少，从而释放资源再投资于企业成长和发展。他补充说，更安全的工作场所会提高生产力，因为员工在感到安全和被重视时更有可能发挥最佳表现。他推理称，通过提供导致这些结果的服务，其公司“ 增强了整体企业运营，并有助于打造更强劲的经济 ”。

然而，申请人未提供充分证据证明其公司的服务将产生他所设想的深远成果。案卷中包含大量关于职业健康与安全相关领域咨询和培训服务的一般性提及。案卷还以概括性措辞表明，其公司将提供咨询和培训以帮助中小企业发展业务。申请人打算通过提供“ 行为与组织分析、企业可持续性 ”以及“ 风险评估与事故预防 ”培训来“ 设计有机增长战略 ”并“ 强化组织文化 ”。但他未提供有关其公司将提供的培训项目的细节。他未阐明其咨询或培训服务将如何对职业健康与安全教育或中小企业业务增长产生更广泛的影响。

对中小企业的影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在 Matter of Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在本案中，申请人未解释其拟从事的提供咨询服务的事业将如何对使用这些服务的企业之外产生更广泛的影响。申请人关于其拟从事事业具有所谓国家重要性的主张，依赖于工作场所健康与安全的一般重要性以及中小企业当事方对业务增长的利益。同样，我们在评估是否具有国家重要性时考虑的并非个人打算工作的行业、领域或职业的整体重要性，而是个人打算从事的特定事业。Id. at 889。

此外，申请人未解释他将如何开展一项规模足以达到 Matter of Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的努力。同上，第890页。他提供了一份商业计划，显示其公司将在运营第五年时雇用22名员工，产生超过2.21百万美元的工资支出和超过300000美元的所得税收入。然而，该商业计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分说明这些预测将如何实现。此外，尽管他称其公司所在地将有助于促进历史上未充分利用商业区内的小企业增长，但记录中除他打算在这些区域使用办公空间的意图外，并未包含其拟议努力与这些区域之间存在潜在关联的证据。申请人未提供独立证据，也未以其他方式解释其企业将如何创造足以对某一地区产生重大影响或对某一特定领域产生预期全国性影响的就业水平。同样，申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

申请人未证明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济影响。尚不清楚商业计划中所述规模和范围的业务将如何具有国家或全球影响。申请人未提供充分证据表明他将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟从事事业将通过就业水平、商业活动或税收收入提供实质性经济利益。因此，案卷未证明申请人事业对地区或国家经济产生的预期利益将达到先例决定所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

案卷未确立拟从事事业的国家重要性，此为 Matter of Dhanasar 第一项要件的要求。我们撤回 SCOPS 的相反结论。

B. 处于有利地位以推进拟从事事业

Dhanasar 第二项要件将焦点从拟从事事业转向个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟从事事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟从事事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id at 890。

事业；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id at 890。

申请人提交了一份商业计划，概述其向中小企业提供与职业健康与安全及业务增长相关的咨询服务和培训的事业。如前所述，该商业计划未能证明申请人关于其事业具有国家重要性的主张，因为其中的主张缺乏具有证明力的证据支持。同样，该商业计划未能证明申请人处于有利地位以推进其事业，因为它未提供有关其未来活动计划的细节。

例如，该商业计划提供了一种几乎可适用于任何提供安全咨询和培训相关服务的新企业的通用方法。该计划以模糊措辞描述职位，包括负责“进行综合需求评估”的专家，他们将“在开展安全审计和检查、识别潜在危害以及建议纠正措施以降低风险方面发挥关键作用”。技术人员将“负责维护安全和合规活动的准确记录”，并且他们将实施“安全举措并监督合规工作”。

除人员配置外，该商业计划还对公司服务作了通用性描述。例如，它将开发和定制服务产品以满足客户的独特需求。它将启动一个试点项目，与选定客户测试其服务并评估结果，根据需要完善其产品。利用从试点项目中收集的见解，公司将扩大其客户群，然后“专注于监督……并提供持续支持”为其客户服务，之后计划扩展到更多地点。

此外，在完成扩张规划后，公司将与当地社区接触，参与“社交机会以提高认识”宣传公司服务，并“与关键利益相关者建立关系……”。然后，它将专注于其“对持续改进和创新的承诺”以“利用新技术”，最终通过“评估[其]成就、确定增长领域并为来年设定战略优先事项”进行战略审查。

该商业计划仅笼统表示公司准备进入市场的意图，但未详述任何具体的培训或产品 offerings。它指出公司将提供“研讨会、讲座和一对一辅导课程”，这些将“定制”以符合客户的“战略目标”。它包括通过“领导力与高管培训”和“企业可持续性”等服务获得的收入来源清单，并根据每年预期提供的服务单位数量描绘了每项的价值。然而，该商业计划未包含其销售预测的客观来源或依据。

在评估申请人推进该事业的定位时，我们注意到该商业计划未涉及某些后勤考虑。例如，它指出市场研究“将涉及与当地企业、行业协会和监管机构接触以收集见解并建立关系”。这一预期合作或协作中缺少有关公司将联系哪些实体或与它们建立联系将如何有利于业务的细节。而且该商业计划未解释公司将如何接触或影响

这些实体以实现申请人的愿景，即一家“ 在职业安全与健康领域作为创新和卓越的灯塔脱颖而出…… ”的企业。

此外，申请人未阐明他将如何或是否会在推进其管理咨询公司事业的同时管理_____，他称自2023年____月起拥有该公司。他解释说，在该职位上，他管理豪华设计项目。他领导项目执行，确保符合安全标准，并管理团队和供应链，并且他在马萨诸塞州、佛罗里达州和南卡罗来纳州完成了商业和住宅项目。尚不清楚他将如何或是否会在继续履行该职位职责的同时，领导一家提供将对职业健康与安全领域产生广泛影响或对中小企业业务增长产生与国家重要性相称影响的服务的咨询公司。案卷未确立支持申请人宏大事业的进展。

USCIS《政策手册》为企业家规定了具体的证据考量因素，例如表明该个人拥有将显著推进拟议事业的知识、技能或经验的证据。3 申请人将自己描述为一名“ 商业管理专家 ”，其“ 将通过服务马萨诸塞州、佛罗里达州和得克萨斯州来影响美国经济 ”，并且其“ 具有独特能力把握市场与投资机会 ”。然而，记录突出显示的是其在职业安全领域工作的教育和经验。他提交了其外国技术教育学位、其执照以及其完成工作场所安全相关培训的证据。此外，他还提交了证据，证明其曾在多家雇主处担任安全技术员，为其制定安全举措并提供培训。支持信证明申请人过去在该领域的就业及其知识和技能。然而，这些文件并未得到证据的佐证，以证明申请人处于有利地位，能够经营一家以其所描述规模提供服务的咨询公司。尚不清楚其教育和经验如何证明其作为商业管理专家或企业家的专长。

我们还考虑个人在美国实体中的所有权和角色的证据。记录包括其在马萨诸塞州的有限责任公司的成立记录，申请人指出其公司网站上的网页证明其活跃的商业存在。然而，与商业计划一样，这些网页仅包含对其公司服务的笼统提及；它们不包含关于所提供具体服务或具体成就的信息，而这些信息本可表明申请人的事业取得了进展。这些文件不足以证明其处于有利地位能够推进其事业。

对企业家的考量还包括对事业的外部投资、为追求该事业获得的奖项或资助、对该领域或事业具有重要意义的知识产权，以及关于该事业或企业家的已发表材料等证据。记录不包含此类证据。记录包括商业实体表示对申请人公司服务感兴趣的来信，但这些来信未附有任何承诺的证据，且尚不清楚这种兴趣在证明申请人处于有利地位能够将事业推进至记录所述影响水平方面具有何种意义。

3 参见 generally 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

记录未能证明申请人正在朝着实现其所描述广泛范围的事业取得进展。记录未能证明其处于有利地位能够推进其拟议事业，正如 Matter of Dhanasar 第二项要件所要求的那样。

记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明申请人处于有利地位能够推进该事业，正如 Matter of Dhanasar 第一项和第二项要件所要求的那样。因此，申请人未能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 Dhanasar 框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明其处于有利地位能够推进该事业。由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项和第二项要件，其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 I-862 表格（出庭通知）而根据该法第 240 条面临驱逐程序的启动。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。