AUG032026_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：43632595 日期：2026年8月3日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，也是航空业的企业家，寻求以持有高等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（job offer requirement）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)。

USCIS否决了该申请，认定尽管申请人符合高等学位专业人士资格，但其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符合资格。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（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，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。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，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”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

审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，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：

- 拟从事的事业（endeavor）既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟从事的事业是继续担任飞行员，并将其航空技术公司扩展至美国。根据其商业计划，申请人位于佛罗里达州L___J的公司“ 将开发和提供针对通用航空飞行员需求定制的先进飞行计划和导航软件解决方案 ”。申请人进一步说明，该公司的主要产品是一款“ 面向飞行员的飞行计划与空中导航应用程序 ”。

A. EB-2分类

为支持申请，申请人提交了其航空科学学士学位（Grau de Bacharel）副本及学业成绩单。USCIS认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的EB-2分类资格。然而，经重新审查，本办公室不同意。具体而言，申请人的成绩单显示其于2005年开始学业并于2008年完成，为期三年。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）2 对巴西大学学位的分析，“ 三年制学士学位（Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel）代表所达到的教育水平相当于美国三年大学学习。 ”3 USCIS长期以来将学士学位视为需要四年教育。见Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (BIA 1977)，另见Viraj, LLC v. U.S. Atty. Gen., 578 F. App'x 907, 910 (11th Cir. 2014)。因此，申请人未能证明其持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的美国学士学位的外国同等学位。

基于上述理由，申请人未能以优势证据证明其是持有高等学位的专业人士，本办公室撤销USCIS在该问题上的认定。

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）。
2 本办公室认为EDGE是有关外国学历等同性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder. No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。更多信息请访问https://www.aacrao.org/edge。
3 见https://www.aacrao.org/edge/country/brazil/credential/titulo-de-bacharel-grau-de-bacharel-title-of-bachelor/

B. 实质价值与国家重要性

本办公室现将审议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。4

Dhanasar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。同上，第889页。该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。USCIS认定申请人拟从事的事业具有实质价值，本办公室同意。然而，USCIS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在确定拟从事的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。在Dhanasar中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 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，第890页。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。
在上诉中，申请人主张USCIS“ 将其事业缩减为单一初创公司及其私人客户的运营 ”，从而错误描述了其事业的性质，并且在否决决定的两个不同部分中，USCIS错误地将拟从事的事业称为“ 数字广告与技术领域的软件工程师 ”和“ 人力资源经理 ”。此外，其主张已提供充分证据证明其拟从事的事业具有国家重要性，包括详细的商业计划和专家意见书。
关于申请人主张USCIS错误描述其事业，本办公室认定USCIS总体上正确地将申请人的事业认定为“ 一名飞行员、航空业高管和技术企业家 ”，决定中提及“ 软件工程师 ”和“ 人力资源经理 ”至多属于无害错误，因为它们对决定没有影响。一般见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判例）。

本办公室现将讨论支持国家重要性的在案证据。如上所述，申请人在上诉中提及其商业计划。在其商业计划中，申请人声称将在运营的前五年内创造28个内部工作岗位、产生超过200万美元的工资支出并产生超过1700万美元的收入。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，申请人亦未提供独立证据或以其他方式解释其企业将如何创造达到对某一地区具有重大影响或对某一特定领域具有预期国家影响水平的工作岗位。因此，案卷未能证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的预期利益将达到先例决定所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。申请人

4 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

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。

此外，申请人主张USCIS在驳回F-H-和M-P-的专家意见函时存在错误。经审查，作者讨论了拟议事业及其所主张的益处。然而，作者的意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作将如何产生此类具有全国重要性影响。例如，F-H-认为申请人的拟议事业“回应了一项真实、持续且具有全国相关性的运营需求”，且“[旨]在改进航空信息在运营决策中如何被整合与应用的各项努力，切实有助于更安全、更一致的飞行运行，并支持美国通用航空与公务航空在公共利益中的持续发展。”但该作者未解释申请人对其公司运营及其拟议事业所设想之服务和产品的日常管理如何达到全国重要性的水平。此外，M-P-推测申请人的“持续开发和扩展综合飞行计划与航空信息解决方案，代表了对美国航空的一项建设性且具有全国相关性的贡献”，且“[在]运营层面改善可用性和一致性的各项努力，应对了飞行员和运营者日常面临的现实挑战，并切实有助于全国范围内更安全且更多的飞行运行。”但M-P-未解释申请人的工作如何在其公司及其直接客户之外影响其领域或行业。F-H-和M-P-的函件未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体的拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到全国重要性水平的重大积极经济影响。

我们还审查了申请人的推荐信。作者们赞扬申请人的能力以及使其成为航空业宝贵资产的个人特质。例如，一封函件称申请人“处理复杂航班和严格安保要求的能力令人印象深刻”。另一封函件称申请人“作为飞行员和经理的能力与经验不仅确保了高质量的航空运输服务，还为我们业务的扩展开辟了新机遇”。尽管这些函件证明申请人的同事对其本人及其工作高度评价，但它们未就其所拟议事业的影响提供有说服力的细节，也未确立此类影响将如何延伸至其未来客户之外。因此，这些函件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

如前所述，为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意为美国通用航空领域开发和扩展其航空技术平台，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将在足够程度上延伸至其公司及其客户之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响航空技术领域、航空业、社会福利或美国经济。

III. 结论

由于申请人未依据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未能作为裁量事项确立国家利益豁免的资格。

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，或本属不可入境或可驱逐的外国人，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遣返离开美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。