DEC082025_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：40567432 日期：2025年12月8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）

申请人是一名信息技术（IT）行业的软件开发者和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该基于就业的第二优先（EB-2）类别的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定虽然申请人符合高级学位专业人士的资格，但他未能证明豁免所需职位邀请、从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签证类别的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级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类别的资格，则必须随后证明其值得对职位邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。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）可酌情[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；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

申请人的拟议事业是在佛罗里达州[已隐去]设立一家软件自动化和效率解决方案服务公司。申请人解释称，其公司将"提供软件自动化和IT解决方案，旨在改善工作流程、降低劳动力成本，并简化包括医疗保健、制造业和物流在内的多个行业的运营。"他还解释称，他将协助"公司通过先进的DevOps和网络安全服务实现运营现代化。"

A. EB-2类别

申请人提交了其美国软件工程学士学位，以及一封显示其在该专业领域具有五年经验的雇佣信函。SCOPS认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2类别资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，他是否符合国家利益豁免职位邀请要求的资格并值得该豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。同上。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。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

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的预期影响。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内具有国家甚至全球影响。"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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。

[1] 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并概括主张SCOPS施加了比优势证据更严格的证明标准，且错误适用了法律。然而，申请人未提供支持这些主张的实例或细节。基于本办公室的重新审查，我们认定SCOPS正确地裁定申请人未能以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

申请人主张SCOPS未适当考虑其简历、其在该领域工作的证据以及推荐信。然而，这些文件描述的是申请人的知识、技能和能力，这与Dhanasar框架的第二项要件相关，并"将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。"同上。在对第一项要件的分析中，本办公室的焦点是该个人拟从事的具体事业。同上，第889页。所引证据并未涉及申请人的拟议事业，也未解释其如何具有国家重要性。

申请人还声称SCOPS未适当分析所提交的讨论IT行业重要性及其对经济影响的行业报告和文章。此外，他强调其事业的益处与国家优先事项一致，包括美国国防部的"软件快速通道"计划。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。同上。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于"外籍国民拟从事的具体事业。"同上。因此，虽然本办公室承认IT行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人提到美国存在商业技术专业人员短缺，但申请人未提供任何证据证明存在此类短缺。尽管如此，商业技术专业人员的全国性短缺本身不足以确立申请人事业的国家重要性。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

申请人还主张SCOPS未充分考虑其商业计划，该计划显示他将在佛罗里达州[已隐去]指定的小型企业管理局（SBA）历史上未充分利用商业区（HUBZone）内设立其拟议事业，并随后扩展至佛罗里达州[已隐去]和[已隐去]。然而，本办公室不为申请人拟在HUBZone内运营其拟议事业的意图所说服，因为申请人未充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。因此，本办公室无法评估这些由SBA认定的未充分利用商业区是否类似于那些创造就业可能产生潜在积极经济效应的经济萧条地区类型。[2] 因此，申请人未提供证据证明其公司

[2] HUBZone计划的目标是通过将3%的联邦合同资金授予HUBZone认证公司来促进未充分利用商业区的商业增长。该认证使企业有资格在"预留"类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有多项必备资格，但对本办公室今日分析最具决定性的一项是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然未知且记录未显示

拟运营所在的地区属于经济萧条地区、该地区将雇用大量劳动力人口，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。虽然申请人的意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持其主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

此外，申请人商业计划中包含的创造就业和收入预测，缺乏显示其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现，因此不足以佐证其事业的全国重要性。即使申请人已为这些预测建立了充分依据，它们仍不能确立拟议事业的全国重要性。虽然预计利润表表明申请人的软件自动化与效率解决方案服务业务具有增长潜力，但它并未证明其事业给地区或全国经济带来的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平，从而确立其全国重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在Dhanasar案中，我们认定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。同样，申请人未能确立提供其软件自动化与效率解决方案服务如何足以超越其客户范围，以与全国重要性相称的水平更广泛地影响该领域。我们认可申请人的主张，即其拟议事业将满足“ 紧迫的技术和经济需求 ”，且其商业模式“ 可扩展、可转移，有能力影响全国范围内的行业标准和实践 ”。然而，申请人未提供证据证明其拟议商业活动将以如此规模运作，从而达到全国重要性水平。仅声称某项事业具有全国重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业所声称的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

因此，我们同意SCOPS的意见，即记录未证明申请人的拟议事业将产生达到全国重要性水平的更广泛影响。

C. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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工作中的成功记录；一个模式

是否存在针对申请人所提议类事业的“ 预留 ”类别联邦项目，似乎申请人的拟议事业将由申请人全资拥有和控制，且申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，我们质疑申请人是否有资格参与HUBZone项目。

或未来活动计划；实现拟议事业的任何进展；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。

SCOPS认定申请人处于有利地位推进其拟议事业，但未包含支持其结论的分析。经重新审查，我们不同意SCOPS的意见并撤回SCOPS的结论。虽然申请人具有作为软件开发者的资质和经验，但我们认定记录未证明其作为拥有并经营软件自动化与效率解决方案服务公司的软件开发者兼企业家，处于有利地位推进其事业。

Dhanasar裁决阐明了在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时可考虑的若干因素，其中包括与创业事业相关的若干因素。Id. 这些因素包括在类似工作中的成功记录、实现拟议事业的任何进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。

申请人提交了其简历以及来自其现任和前任雇主及同事的推荐信。这些信件概括描述了申请人的工作职责，并赞扬了申请人的知识和技能。然而，这些信件未进一步详述或充分解释申请人的工作如何在该领域得到运用，或以其他方式构成成功记录。此外，信件缺乏具体性，未能表明其工作如何影响该领域或行业，以证明其成就历史及处于有利地位推进其拟议事业。

此外，记录缺乏实现拟议事业的任何进展的文件，这些进展可能包括将企业设立为法律实体、企业注册、获得任何必要资金、为企业租赁或购买实体空间，以及雇用员工和承包商。再者，记录中没有任何迹象表明申请人已成功获得潜在投资者或客户的兴趣。虽然“ 我们……不要求申请人证明其事业最终更有可能成功 ”，但在此记录中关于其作为软件开发者的成就的信息多于关于其拟议业务前景的信息。Id. 因此，我们不同意SCOPS的意见，并认定申请人未确立其符合Dhanasar框架的第二项要件。

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar分析第一项和第二项要件的资格，我们无需处理其在第三项要件下的资格，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裁决所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则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，须以优势证据标准确立其符合所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未确立作为自由裁量事项获得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，可能因签发I-862表出庭通知而根据该法第240条面临驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。