DEC092025_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：40551454 日期：2025年12月9日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师和企业家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、进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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

本办公室同意SCOPS的意见，即申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS驳回了该申请，认定尽管拟议事业具有实质价值和国家重要性，但记录未能证明申请人处于有利地位能够推进其事业，且综合权衡，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

在初始提交时，申请人声称其拟议事业涉及担任工程师及其自己公司~----------~[3] 的首席执行官，以“通过房地产开发业务推动经济发展和创新，创办量身定制的初创企业，将技术引入经济适用住房领域，尤其是在经济快速增长致使工薪社区无力负担住房的地区”，并“通过提供三项关键服务：3D打印建筑、微型住房开发项目和科技整合房地产开发，为低收入和中等收入居民创造可获得且负担得起的住房解决方案。”

在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，申请人表示其拟议事业“并非侧重于个人创办或管理多家独立初创企业”，而是“建立一家单一的、创新驱动的公司，……作为在经济适用住房和房地产科技领域运营的初创企业和新兴企业成长的催化剂。”申请人重申，其公司将向“开发商、市政当局以及志在扩大可持续且具成本效益的住房解决方案覆盖面的使命驱动型初创企业”提供“3D打印建筑解决方案、微型住房开发和智能房地产整合”。

A. 拟议事业是否具有实质价值和国家重要性

经重新审查，本办公室撤销SCOPS关于第一项条件的认定，并认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性。申请人已表明其事业具有实质价值，即其计划提供经济适用住房并解决住房成本上涨和无家可归问题。但在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”，并考察

[2] 记录显示，申请人从一所土耳其大学获得土木工程学士学位，并从荷兰和挪威的科技大学获得海洋工程与管理硕士学位。

[3] 申请人拟在美国运营的这家公司与其2018年在土耳其创立的房地产投资公司同名。

记录其“潜在预期影响”的证据。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录未充分详述拟议事业的预期影响，无论是作为房地产开发领域的创新，还是如Dhanasar所述对某一地区或全国产生重大经济影响。

申请人声称其拟议事业的重点是向房地产开发商提供创新技术解决方案，使低收入和中等收入家庭能够获得负担得起的可持续住房。然而，记录中的证据未能充分佐证该主张。正如Dhanasar所设想，“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全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”同上，第889页。

本办公室审查了推荐信和一份专家意见书，但它们未就申请人的创新或先进技术提供有说服力的细节。例如，土耳其I!商会主席的来信将申请人描述为“一位成就卓著的专业人士，在房地产开发、项目管理和技术整合方面拥有丰富经验”，并讨论了申请人过去成功处理住宅和商业房地产项目的情况。然而，该信未解释申请人的创新技术是什么（除提及3D打印外），也未详细说明申请人计划如何“[将]技术与房地产开发[融合]”。另一封推荐信来自土耳其I的一名土木工程副教授，他将其与申请人的关系描述为“大学期间”的熟人。该作者强调申请人致力于“对房地产、技术和可持续实践之间相互联系的整体理解”，但未详细说明申请人的创新或独特方法何以达到国家重要性的水平。

同样，随RFE回复提交的专家意见书主要详述申请人作为土木工程师和土耳其成功企业家的经验，并提供有关美国住房短缺以及联邦政府在经济适用住房方面的举措和优先事项的一般信息。然而，它未提供有关该事业具体影响、足以证明国家重要性的信息。

申请人主张其商业计划确立了其事业将如何带来经济利益并促进美国经济增长。在Dhanasar中，本办公室指出，“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。申请人最初的商业计划包含未来人员配置的五年预测，预计公司将从第一年的8名员工增长到第五年的32名员工，总薪资为$3,763,207。该计划还预计公司销售额将从第一年的$156,480增长到第五年的$762,838。在回应RFE时，申请人提交了一份更新的商业计划，在32名直接雇员之外纳入72个间接就业岗位，并主张到第五年公司运营的总综合影响“估计超过100个就业岗位（直接+间接）”，并引用经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数，指出“建筑行业的100个直接就业岗位共产生226.1个总间接就业岗位。”

然而，申请人未充分解释这些人员配置数字、利润预测和销售预测是如何计算的，也未提交乘数证据的依据或推导间接就业数字的方法，鉴于EPI数据适用于广泛的行业类别，而非具体针对申请人拟议的事业或预期职业。虽然商业计划表明申请人的公司具有增长潜力，但它们缺乏佐证证据来支持申请人事业所产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. 申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.

申请人还声称他将为经济弱势群体提供经济适用住房作出贡献。然而，他未提供充分证据证明其计划经营公司的地区经济萧条、他将在这些地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或房地产项目为该地区或其人口带来重大经济利益。申请人声称其公司将最初在“ 加利福尼亚州，特别是在住房危机已达到临界水平的[已隐去] ”设立运营，并最终在实施第二阶段扩展至[已隐去]和[已隐去]，在第三阶段扩展至[已隐去]和[已隐去]。然而，记录除引用加利福尼亚州[已隐去]市的困境社区指数（DCI）外，未提供关于其公司将如何影响经济萧条地区的细节或有意义的讨论。

申请人的陈述反映其意图为扩大经济适用住房提供有价值的服务，但他未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在此，我们认为记录不足以证明申请人的拟议事业将超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平影响房地产行业或更广泛的美国住房。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 申请人是否处于有利地位以推进拟议事业

经审查，我们撤回SCOPS关于第二项要件的分析，因其错误适用了Dhanasar的标准，讨论了事业的国家重要性而非参照Dhanasar中的第二项要件因素。然而，我们同意SCOPS的最终结论，即基于下文讨论的理由，申请人并非处于有利地位以推进其事业。

Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业及其是否具有重大价值和 national importance，而第二项要件则将重点转向申请人个人及其是否处于有利地位以推进该事业。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识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；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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890; see also 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（描述企业家为支持国家

利益豁免申请可提交的几类证据，包括所有权及在美国实体中的积极或核心角色、外部投资者未来投资意向的文件、孵化器或加速器参与、知识产权，以及初创公司的相关增长指标）。

我们首先考虑有关申请人教育、技能和知识的因素。提交申请时，申请人拥有工程学硕士学位。我们认为，与拟议事业相关且与推进关键和新兴技术的工作相关的STEM领域高级学位，是评估第二项要件时与其他证据一并考虑的积极因素。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。此外，我们注意到申请人在土耳其创立并管理了自己的公司，这提供了创业方面的必要经验和技能，记录中包含证明申请人作为土木工程师和企业家的经验、技能和能力的推荐信。4

然而，记录缺乏实现拟议事业的任何进展的文件，这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、租赁或购买企业实体空间，以及雇用员工和承包商。尽管商业计划包含其活动的模式或计划，如财务预测和预计、公司里程碑或有助于评估第二项要件的资金来源，但申请人未提供任何文件显示在美国启动公司的进展，或该公司如何达到商业计划中概述的某些里程碑。申请人附上了其在土耳其的两页银行对账单，以表明其有财务能力在美国启动该业务，但仅此证据不足以核实其事业的进展。

此外，记录未显示潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人在RFE回复中提供了另外两封行业专业人士的推荐信，但它们并未表达使用申请人特定创新和技术的兴趣，而是一般性地解释3D打印建筑方法或微型住房整合如何有助于建造更经济适用和可持续的住房。除信件或商业计划中的主张外，申请人未显示其他佐证证据表明其营销策略带来了销售、合同或客户，以证明相关实体的兴趣，或为获得任何投资、合同或合作伙伴关系所采取步骤的证据。

虽然“我们并不……要求申请人证明其事业更有可能最终成功，”id.，但在此记录中关于申请人过去在土耳其房地产投资中作为企业家的成就的信息，多于其拟议业务在美国前景的信息。因此，申请人未证明其工作取得充分进展或相关方的兴趣，以表明其处于有利地位推进拟议事业，即如其声称的将创新技术引入全国房地产行业。因此，我们得出结论，申请人未满足Dhanasar的第二项要件。

4 我们撤回SCOPS关于申请人因未持有在美国担任土木工程师的执照而并非处于有利地位的陈述。如申请人所主张，其在拟议事业中的角色并非“在美国从事受监管、依赖执照的土木工程执业……[r]ather，其事业本质上是创业性的。”因此，申请人是否持有美国土木工程师执照对于其是否处于有利地位管理自己的房地产投资公司并不重要。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们得出结论，其未确立有资格或酌情应获得国家利益豁免。由于所确定的驳回理由对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第三项要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

命令：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，可能通过签发I-862表出庭通知，依据该法第240条启动驱逐程序。该程序可能导致其被驱逐出美国，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。