DEC172025_05B5203 · 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：40459903 日期：2025年12月17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）

申请人寻求以特殊能力外籍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的工作邀请要求，理由为符合国家利益。参见《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，认定申请人既不符合EB-2分类资格，也未证明豁免所需工作邀请（并因此豁免劳工证）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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。法规将“特殊能力”定义为“在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作邀请要求“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 (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）可酌情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酌情性质）。

- 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；且
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

SCOPS认定申请人未能证明其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)项下作为特殊能力外籍人士的EB-2分类资格。此外，SCOPS认定记录不足以证明申请人有资格获得对工作邀请要求的酌情国家利益豁免。本办公室的决定将首先分析申请人的拟议事业是否满足Dhanasar框架的第一项要件。

A. 实质价值与国家重要性

SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有Dhanasar所设想的国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；因此，申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应说明该人士拟在该职业内具体从事何种类型的工作。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。因此，本办公室将首先根据记录确定申请人的事业，然后评估申请人支持该事业实质价值与国家重要性的证据。

申请人的拟议事业是在美国建立一家软件开发公司，并在其中担任软件开发与应用项目经理。如其I-140申请所述，其工作职责将包括指导和管理软件开发项目。申请人解释称，由于软件项目管理在确保软件项目按时、在预算内并达到所需质量标准完成方面发挥关键作用，其事业具有实质价值。最后，由于申请人在中国成立了两家公司，并声称通过这两家公司开展了许多成功项目，他主张其经验将使其能够在美国“ 研究并开发智慧城市、智慧乡村、人工智能、绿色与可持续技术 ”及其他相关倡议，而这使其事业具有国家重要性。2 由于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，本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值。

2 尽管本办公室不会讨论申请人商业计划的所有方面或其申请及上诉中提交的每一份文件，但本办公室已依照先例决定Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369，对每一份文件的相关性、证明价值和可信度进行了审查。

现在本办公室转向拟议事业是否具有Dhanasar所设想的国家重要性这一问题。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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，本办公室解释称“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……因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。在此，申请人必须证明其具体拟议事业——建立一家软件开发公司并在其中担任软件开发与应用项目经理——具有国家重要性，而非软件开发与应用领域或项目管理领域具有国家重要性。

在Dhanasar案中，本办公室通过解释以下内容强调了实质价值与国家重要性之间的区别：即便例如教授STEM科目相对于美国教育利益具有实质价值，STEM教师在课堂中的职责也不一定具有国家重要性，因为该教师活动所产生的影响不会在更广泛层面上充分影响STEM教育领域（超出坐在教室中的学生）。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。同样，在此，且基于下文所述理由，记录未能证明申请人为其拟议公司提供的软件开发与应用项目管理服务会在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响美国的就业机会或更大的商业生态系统。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页（表明为确立申请人的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其相关性、证明价值和可信度。）

SCOPS认定证据“不足以显示[该事业将如何]超出利用[申请人的服务和产品]的个人或实体的直接范围。”在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了其拟议事业在创造就业机会、促进技术进步以及推动农村地区经济发展和社会保障方面的潜在预期影响，从而存在错误。申请人强调，其事业具有雇用美国工人或带来其他重大积极经济影响的显著潜力，尤其是在Dhanasar所设想的經濟萧条地区。

为证明其主张，申请人提供了六封推荐信，分别来自一位大学教授、多位企业高管和一位软件工程师，他们均声称熟悉申请人在中国的公司的工作。此外，其RFE回复中包括对其过往项目的说明，申请人主张这些项目带来了技术竞争力、改善了公共安全、促进了经济增长、实现了中国环境的可持续改善，并使其事业对美国具有国家重要性。

关于所提供的推荐信，总体而言，它们说明申请人的工作带来了“技术突破”，例如其“电动自行车充电站”。根据这些信件，该项目改善了公共安全并促进了“绿色出行”。另一个被强调的项目是“智慧

以及“平安社区”，该项目由申请人代表市政府开发。
该项目被描述为“涉及对人、车辆和房屋的信息管理，以及对可疑人员和车辆的监控”。根据这些信函，该项目促成了技术进步，并改善了社区安全、管理效率、安全感、应急响应以及智慧城市建设。

第三个重点介绍的项目是“航空食品产业园中的智慧农业”，该项目由申请人为I I航空食品产业园开发。该项目涉及“10家农业生产企业和100多个农业生产大棚”，并使用“设备监控生产过程……以确保生产……合理合规，并为航空企业提供绿色、有机和安全的食品”。根据推荐信，该项目实现了其改善农业生产和产品质量、确保农产品的安全与合规、同时满足航空业质量标准的目标。此外，写信人还声称，申请人的项目促成了农业生产资源利用率和市场竞争力的提升，以及环境监测方面的技术改进，确保了对环境、空气和土壤质量的实时数据分析，以及生产过程的透明度和可追溯性，从而使农民受益。推荐信不仅强调了在中国开展的各个项目的成功，还强调了申请人的技能和经验对其未来可能在美国开展的项目的适用性。

关于其大规模聘用 的兴趣，其推荐信强调申请人在___ ___建设了一个“智慧村庄”，改善了基层管理、公共服务和信息获取，并带动了农村地区的其他技术发展。申请人被描述为具有“出色的组织能力和领导力”，并展现出“团队合作精神”，并证明他“成功带领团队完成了许多复杂的软件开发项目”。一位写信人还强调申请人在这些项目中的职责是制定详细的项目计划，这意味着“合理分配资源、有效管理进度和风险，并确保项目按时交付并达到高质量标准”。

一位._____的副教授描述了在“智慧村庄”项目期间结识申请人的经过，并佐证申请人是一位“信息软件建设、智能物联网硬件开发与应用以及互联网推广领域的专家”。关于他们在“智慧村庄”中的合作，该教授解释说，申请人是该项目的总经理，负责“项目的整体功能设计、硬件功能设计、数据安全监督等工作”，并带领设计人员“负责档案模块、农产品价格监测与预测模块、家庭智能终端软硬件以及智能门牌硬件”。该项目的规模被描述为涵盖30个村庄和53,000人。该项目的目的是实现对原始纸质文件、人员信息、家庭信息、车辆信息、通知公告及其他职责的100%电子化管理。据该教授称，美国类似的智慧村庄项目将带来若干广泛影响，例如提高农村管理效率、增强农民的信息获取、促进农业产业发展、促进农村

“信息化”建设、促进农业科技创新、改善农村社区的公共服务以及促进农村社区的经济发展。

总体而言，如上文详述，这些信函佐证了申请人的主张，即其过往工作预示了其事业在美国促进经济发展和技术创新以及数字经济发展方面可能产生的影响。然而，就这些信函描述申请人过往成就而言，该信息与我们根据Dhanasar第二项要件的分析相关，在该分析中我们考虑申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（指出第二项要件将焦点转向外籍人士，并考虑诸如“个人的教育、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；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”等因素。）

此外，尽管我们已考虑这些信函的内容，其有助于确立其事业具有Dhanasar所设想的实质价值，但由于没有任何写信人能够知情地谈论申请人在美国拟议事业的影响，这些信函不足以按优势证据标准确立其事业的国家重要性。参见Matter ofCaron Int'!, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立如下主张：我们可酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较低权重。）

关于申请人声称其事业将带来经济和技术创新以及创造就业的主张，他未以足够细节描述我们据以评估其拟创造的就业数量、其拟创造任何就业的质量，或这些就业可能产生的经济影响，以确立其事业的国家重要性。我们与创业事业相关的政策指南允许我们考虑创造就业和新商业企业对经济的益处，然而关于这些潜在益处的“宽泛断言”“不会确立企业家获得国家利益豁免的资格”。参见一般性规定，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual。关于Dhanasar第一项要件下的国家重要性标准，我们的指南解释称，“仅仅……为那些在国家重要职业中工作或寻求工作的人开设咨询公司”不一定能确立该事业的国家重要性。Id. 同样，在此，在美国设立软件开发和应用业务（其界定不充分），仅凭此不能根据我们的政策指南和Dhanasar确立国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的陈述反映其意图影响广泛领域，如国家安全、技术进步、社会发展、教育和人才培养以及美国的全球领导力。然而，尽管我们已考虑申请人的主张，这些主张不足以按优势证据标准确立该事业的国家重要性。参见Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

总之，申请人未按优势证据标准证明该特定拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。而且，尽管申请人可能在中国类似事业中具有专业知识和相关经验，正如我们在Dhanasar中所解释的，“ 个人不能仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平就有资格获得豁免。 ”参见Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。基于上述理由，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件，因为他未确立其具有国家重要性。

B. 申请人EB-2分类资格以及Dhanasar第二和第三项要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其作为特殊能力外籍人士的EB-2分类资格以及其是否已根据Dhanasar框架第二和第三项要件确立资格的主张。参见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 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或 otherwise 在酌情裁量上应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(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。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。