DEC232025_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：40798364 日期：2025年12月23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）

申请人是一名产品工程师，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)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域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，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（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

[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 授予或否决国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

SCOPS 认定申请人基于获得工商管理硕士学位而符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格。然而，SCOPS 否决了该申请，认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明综合权衡下豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

关于拟议事业，申请人陈述：

我的拟议事业是制定并实施一项全面战略，通过解决制造效率、供应链韧性和充电基础设施建设方面的关键挑战，加速电动汽车（EV）的普及，最终提高消费者可负担性，推动广泛普及，并提升美国汽车行业在全球市场中的竞争力。凭借我在财务建模、预算预测、定价策略方面的专业知识，以及我作为产品工程师的经验，我将通过分析采购、需求预测、成本结构和盈利预测来优化电动汽车（EV）的生产和供应链流程，以增强制造可扩展性和效率。

在回应 SCOPS 的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的个人陈述，其中澄清他将通过在密歇根州[已隐去]设立一家咨询公司来推进其拟议事业。在 RFE 回应中，申请人提交了一份更新计划，其中描述了他对该咨询业务的规划。申请人声称其事业将使电动汽车更可负担并促进美国经济增长。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议开展的具体事业。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。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前瞻性影响。同上。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 错误描述了拟议事业，并将该事业与申请人拟从事的雇佣相混淆。申请人声称其拟从事的雇佣“ 仅为推进拟议事业而持有 ”。申请人还反对

[2] SCOPS 决定未就申请人是否确立 Dhanasar 第二项要件或第一项要件的实质价值要素作出认定。由于如下文所述，本办公室认定申请人未确立 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，本办公室无需触及申请人是否已确立这些要素或第三项 Dhanasar 要件的问题，并对这些问题保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

SCOPS 关于该事业界定不充分的结论，并主张他提供了“ 一份全面、有充分文件记载的事业计划，概述了精确的技术活动、金融市场、目标客户、运营地理范围及其对多项联邦倡议的贡献 ”。申请人还声称他提交了被 SCOPS 忽视的“ 客观、基于政策 ”的证据，例如白宫新闻稿、经济研究和电动汽车市场扩张数据。申请人进一步声称他提供了来自小企业管理局和国际贸易管理局等信誉良好的政府来源的证据，以及专家意见函，证明该事业的国家重要性。

首先，本办公室理解申请人就拟议事业与申请人拟为推进该事业而从事的雇佣之间所作的区分。此外，本办公室认可申请人希望其拟议事业将对咨询业务客户之外的领域产生影响。但本办公室不同意认为，考虑申请人拟实施其事业的方式——具体而言，即其拟设立一家咨询公司——会不当限制国家重要性分析的范围。事实上，申请人还鼓励本办公室考虑，他已提供了“ 一份全面、有充分文件记载的事业计划，概述了精确的技术活动、金融市场、目标客户、运营地理范围及其对多项联邦倡议的贡献 ”，作为国家重要性分析的一部分。此外，申请人未解释，若不考虑所提交的更新计划及其寻求实施其事业的具体方式，本办公室还能如何评估该事业的潜在前瞻性影响。申请人的拟议事业是制定一项战略，通过解决“ 制造效率、供应链韧性和充电基础设施扩张 ”来加速电动汽车的普及。这一宽泛的目标陈述不够具体或详细，本办公室无法在不考虑申请人拟实施该目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在前瞻性影响。

关于支持该事业重要性的“ 客观、基于政策 ”的证据，申请人在上诉中具体提及了如下证据：国际贸易管理局关于美国汽车行业竞争力的信息、小企业管理局关于管理企业财务的资源，以及白宫关于提高美国人可负担性和激励国内汽车生产等主题的情况说明书。申请人主张，这些来自“ 信誉良好、客观来源 ”的证据证明了申请人的事业“ 对该领域和整个国家 ”的重要性。

经重新审查，本办公室认定这些关于政府倡议和优先事项的文章和报告并未确立该事业的国家重要性。这些证据提供了关于汽车行业、电动汽车市场和小企业融资的背景信息。然而，这些证据仅涉及这些主题的一般情况，而非申请人的具体拟议事业。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从事工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室聚焦于“ 外籍国民提议开展的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章和报告未讨论申请人的具体拟议事业，无助于证明该事业对电动汽车行业的潜在前瞻性影响，也未以其他方式证明该事业的国家重要性。

此外，记录中的政策文件并非全都支持申请人所主张的命题。例如，申请人声称他提交了关于“ 白宫降低家庭交通成本、提升电动汽车可负担性的举措 ”的证据，并称该证据表明申请人的事业“ 将补充高优先级的经济目标 ”。但申请人此处所指的证据是一份白宫情况说明书，标题为“ 为美国家庭提供紧急价格纾困并战胜生活成本危机 ”，其中并未讨论促进电动汽车可负担性。相反，该情况说明书声称“ 对企业施加的非法监管强制要求，即实质性地消除许多或大多数燃油车，已导致这些受欢迎车辆的价格被人为抬高，以补贴消费者不青睐的电动汽车。 ”

此外，即使证据支持申请人关于其事业与美国政府政策优先事项相关的主张，它也未能证明该事业具有国家重要性。例如，申请人提交了关于国家电动汽车基础设施（NEVI）公式计划的证据，该计划由交通部和能源部管理，旨在发展全国性的电动汽车充电网络。申请人声称该证据表明“ 申请人的事业并非在真空中运作；相反，它是有意构建为实施和维持具有国家重要性的清洁能源目标的引擎。 ”同样，该证据可能表明申请人的事业与某些联邦举措相关，例如涉及改善电动汽车充电可用性的举措。但申请人未能证明该证据如何表明该事业对这些优先事项具有潜在的前瞻性影响。

尽管申请人在上诉中强调了这些讨论汽车和电动汽车行业的文章及政府举措，但申请人必须证明其具体的、拟议的事业的国 家重要性，而非该行业或领域的重要性。在Matter of Dhanasar中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。但申请人此处强调的证据并未讨论申请人拟议的事业、其影响该领域的潜力，也未以其他方式帮助证明该事业的国家重要性。

最后，申请人提交了若干意见和咨询函件，他声称这些函件“ 独立地强调了其工作将如何推进清洁能源目标、加强国内制造业并促进公平的基础设施扩展。 ”我们认定这些意见函件不支持拟议事业的国家重要性。主要是，函件作者描述了申请人的教育和就业背景，重复了申请人对其拟议事业的描述，并重复了其关于该事业将影响该领域的宽泛主张。例如，[已隐去]，[已隐去]经济学教授，[已隐去]认为申请人的拟议事业将“ 通过有针对性的成本管理帮助制造商强化其财务状况 ”来应对电动汽车行业的宏观经济挑战，并且该事业“ 将在增强美国制造商，尤其是中小型企业，吸收财务压力并在定价和生产能力方面保持对外国生产商竞争力方面发挥关键作用。 ”但[已隐去]并未可信地解释申请人为其客户提供的咨询和顾问服务，即使对这些客户有益，如何有可能产生达到国家重要性水平的广泛影响。[已隐去]还重复了申请人的主张，即拟议事业有助于“ 国家经济和能源目标 ”并且“ 符合国家

举措。”同样，这些主张涉及该领域的重要性，而非申请人具体的拟议事业。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函件并非资格的表面证据。Id. 在此，意见函件几乎没有证明价值；它们并未可信地描述该事业的潜在前瞻性影响，而主要是重复申请人所述的信息，描述对申请人客户的潜在益处而非描述对该领域的广泛影响，并将行业的重要性与申请人的具体事业混为一谈。

申请人在上诉中声称，其“拟议的咨询公司将装备电动汽车行业利益相关者以先进的金融工程工具，旨在加强国内供应链、提高成本效率并改善资本部署以符合紧急监管要求，从而增强美国能源安全。”申请人主张，其响应补件通知（RFE）提交的更新计划“勾勒了一条实现规模化的分阶段路线图，包括整合预测建模、量身定制的成本优化策略和预算重组，均针对限制中小型电动汽车制造商增长的系统性低效问题。”申请人声称他提供了财务预测、启动资金确认和详细的运营策略，并且这些提供了“具体、有充分支持的可行性和国家利益图景。”

记录中的证据不支持这些主张。申请人的更新计划讨论了全球市场状况和电动汽车行业的挑战，并讨论了申请人“利用[其]背景”和“运用[其]技能组合”以改善行业财务稳定性和效率的意图。申请人声称其方法独特并将“填补”行业中的“重大空白”。但记录未能充分证明申请人所声称的方法如何独特，或如何广泛影响该领域。申请人还必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。虽然我们认可申请人通过该咨询业务追求其事业以广泛影响电动汽车行业的意图，但申请人关于拟议事业潜在广泛影响的无支持主张不足以满足其举证责任。

在Matter of Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会超出其学生范围而更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超出其咨询公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响美国电动汽车市场或美国经济。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。由于认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们关于记录是否满足Dhanasar第一项要件的实质价值要素或Dhanasar第二和第三项要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发Form I-862出庭通知而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。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。