FEB032026_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：41016013 日期：2026年2月3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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权批准此项对所需工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。本事项现依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证类别的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。本法第203(b)(2)(B)(i)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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。

如果申请人确立了所依据的EB-2类别的资格，其随后必须证明其值得行使裁量权，以“国家利益”为由豁免工作邀请要求。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，USCIS可行使裁量权，2 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该外国人所处位置良好，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

记录表明，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有同等高级学位的专业人士资格。3 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未满足Dhanasar国家利益检验的其他要求。
自1997年以来，申请人在巴西拥有一家建筑公司，担任其首席行政和财务官。申请人自2022年12月起一直在美国，当时他持B-2非移民访客签证入境。他后来变更为F-1非移民学生身份。

申请人表示，其“拟议事业是指导并监督其公司的运营，该公司将提供建筑设备租赁、安装和销售……它将提供一系列脚手架和支撑设备，这些设备对于任何建筑项目的成功完成都至关重要。”

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该外国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。

本办公室同意SCOPS的意见，即拟议事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该外国人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“该外国人拟从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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，“一项具有重大

2 参见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裁量性质）。
3 2001年，申请人在巴西获得了等同于美国学士学位的学位。他记录了超过20年逐步提升的学士后经验。工程按 statute 属于专业。

潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，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。

在驳回申请时，SCOPS认定申请人未证明拟议事业的“地理广度”及其更广泛影响，也未充分佐证关键主张。本办公室同意SCOPS的最终结论，但有些要点值得进一步讨论。

SCOPS就国家重要性提出的一些要点更直接地涉及Dhanasar第二项要件，即申请人是否处于良好位置以推进其拟议事业。例如，SCOPS指出缺乏证据表明申请人已采取具体步骤实施该事业，并且SCOPS认定申请人未证明潜在客户的广泛兴趣。由于这些本质上是第二项要件的问题，本办公室不会在第一项要件的背景下深入讨论它们。但即使没有这些问题，SCOPS也已充分解释了驳回申请所依据的第一项要件问题。

申请人于2024年6月的最初提交未包含任何关于拟议事业的书面证据。随申请提交的文件涉及申请人在巴西的业务以及关于移民创业者的一般背景信息。巴西的同事和客户写信证明申请人的技能和解决问题的能力。

申请人提供了关于建筑行业、特别是脚手架行业的统计数据，并表示其拟议事业将通过纳税、到第五年雇用32名个人以及为客户提供服务来为经济做出贡献。

申请人引用了与拟议事业相关的财务和就业数字，称这些数字来自“一份包含财务预测和市场分析的全面商业计划”，位于最初提交的“附件9”。

但本办公室面前的记录中没有附件9。记录中一个标有“附件9：受益人的拟议事业”的分隔页之后是一张空白页，紧接着是附件10。

附件10是一封日期为2024年5月的专家意见信。该信作者表示他已审阅了商业计划，但他未引用或摘录任何归于该计划的信息。相反，评估人作出了一般性主张，例如声称申请人的“提供定制化、可负担且高效的建筑设备租赁服务将直接支持从事美国基础设施升级的土木建筑公司。”

申请人对补证请求（RFE）的回复包括一份69页的文件，具有商业计划的一些特征，包括财务和人员配置预测。但该文件日期为2025年8月，比日期为2024年5月的专家意见信晚一年多。因此，评估人不可能审查并考虑过为回应RFE而提交的2025年8月文件。

申请人最初表示，其“公司将瞄准佛罗里达州的建筑承包商”，该州“是美国第二大建筑市场”。他补充说：“公司还将瞄准大型

土木建筑公司，重点关注涉及桥梁、水坝、道路、机场、运河和建筑的项目。 ”

在回应RFE时，申请人表示：“ 从第二年开始，公司将在阿拉巴马州或密西西比州扩展，包括一个轻制造设施 ”，并且公司的“ 产品和服务将支持全国范围内的建筑承包商和基础设施开发商，同时促进区域劳动力发展和经济萧条地区工业能力的振兴。 ”此外，2025年8月的计划文件在申请人先前描述的人员结构中增加了一个八名员工的生产部门。4

在上诉中，申请人主张：“ 商业计划书明确载明了向佛罗里达州以外扩张、进入包括德克萨斯州和北卡罗来纳州在内的其他高增长市场的计划。 ”记录不支持这一显然新提出的主张。为回应补件通知而提交的文件中多次提及“ 阿拉巴马州或密西西比州 ”，而非德克萨斯州和北卡罗来纳州。

该企业扩大后的范围并非申请人最初所描述的事业的一部分。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

此外，申请人引用了关于佛罗里达州及全美建筑业整体规模的统计数据，但这些数字并未表明其向该行业客户提供某些支持服务的具体拟议事业将产生相称的影响，足以显示其具有国家重要性。同样，申请人也未表明创造32个或40个就业岗位以及缴纳税款“ 将显著促进 ”“ 佛罗里达州经济困难地区 ”的“ 经济振兴 ”。

在驳回通知中，SCOPS指出，记录“ 继续将该事业与佛罗里达州中部联系在一起……关于在阿拉巴马州或密西西比州设立制造设施的建议仍然完全是推测性的。 ”

在上诉中，申请人正确地指出，Dhanasar案并不要求影响达到地理意义上的全国范围。在该裁决中，我们指出：

[W]我们并非仅从地理角度评估预期影响。相反，我们寻求更广泛的意义。即使是以美国某一地理区域为重点的企业和事业，也可以被适当地视为具有国家重要性。……[W]我们力求避免过度强调事业的地理广度。例如，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

4 尽管补件通知的回复显示为40名员工的结构，但在上诉中申请人又回到了最初估计的“ 32个全职工作岗位 ”。

尽管如此，举证责任在于申请人，须证明其事业将产生Dhanasar案所要求的更广泛影响，无论是地方层面还是国家层面。

补件通知回复中的文件表明，申请人的事业将通过例如改善美国基础设施、支持建筑业增长以及满足建筑材料需求等方式产生“国家级影响”。但申请人并未证明其事业将以足以具有国家重要性的水平提供这些服务，也未引用证据表明拟议事业中所描述的类型和规模的企业已确凿地对建筑业或经济产生了申请人归因于其事业的那种影响。

在回应补件通知时，申请人称其设计包含减少事故的安全功能，从而防止伤害、施工延误及与这些因素相关的成本。申请人在上诉中基本上重复了这一主张，称其“方法……直接减轻了这些风险”并“解决了行业范围内的低效和安全危害”。申请人未引用具体数据或文件来表明其公司的脚手架和支撑设备比美国建筑公司已可获得的设备更安全。

申请人还主张，通过减少施工延误，学校、医院等建筑可以更快投入使用，从而促进教育、医疗保健及潜在客户所从事的其他领域。但这一论点牵强且具有推测性，而且如上所述，直接影响将仅限于申请人的客户。

在上诉中，申请人对SCOPS关于其主张未经佐证的结论提出异议。申请人称，来自巴西同行的信件表明其过去的工作既降低了成本又缩短了施工时间，并且他已将其方法传授给该领域的其他人。但申请人未解释这些对个别客户的益处如何具有显示国家重要性所必需的更广泛影响。

关于他人可以学习和采用申请人方法的说法，此处同样应由申请人承担举证责任，证明其影响超出直接的、地方层面。Dhanasar案的申请人在中学和大学层面提交了其教育活动的证据，但我们认定他未能证明其“将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样的推理适用于本案。

申请人列举了若干总体上具有国家重要性的问题，如创造就业和工人安全。但他未记录其具体拟议事业具有达到国家重要性水平的更广泛影响。申请人在这方面的核心主张是，所创造的就业、支付的工资和税款所产生的连锁效应将更广泛地传播，申请人及其拟议事业应获得这些间接“下游影响”的认可。这一论点不具说服力。申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，也未证明任何潜在的连锁效应可以可靠地追溯至其个人行为，而非链条中其他人或企业的行为。

在这方面，具有重要意义的是，虽然申请人的同行指出了其在巴西工作所产生的具体、局部益处，但记录未记载该工作所产生的任何具有国家重要性的“ 下游影响 ”。而且记录未表明为何我们应预期在美国产生此类影响。

SCOPS在驳回通知中指出了申请人可用于证明其工作更广泛影响的若干方式，这些方式可通过客观文件加以证明，并认定申请人未提交显示这些影响的证据。在上诉中，申请人主张SCOPS施加了不合理的高证据和证明门槛：但申请人未表明来自少数同行的、证明以客户为中心的影响的信件应具有同等的证明力。

基于上述理由，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能以优势证据标准履行其举证责任，证明其拟议事业具有国家重要性。

鉴于上述结论，对Dhanasar案其余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。由于申请人未以其他方式确立所寻求类别的资格，我们无需涉及、因此保留对Dhanasar案第二和第三要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各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 ”）。

III. 结论

申请人未确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

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，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。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。