FEB182026_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：41021025 日期：2026年2月18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）

申请人是一名基础设施专家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，身份为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、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提交本办公室审理。

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 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签证分类的资格，申请人必须证明其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人员。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分类的资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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]授予国家

[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自由裁量性质）。

利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。同上。

二、分析

A. EB-2分类

SCOPS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。尽管申请人提交了其文凭副本，显示其获得了“ titulo de Tecnologo em Gerenciamento de Redes de Computadores ”，但他未提供其他学术记录，包括成绩单或学历认证评估，以证明其titulo de tecnologo实际上等同于美国学士学位。基于记录，本办公室对申请人是否满足这一门槛要求存疑。然而，由于根据Dhanasar分析框架对申请人国家利益豁免资格相关问题的解决对本次上诉具有决定性，本办公室将保留对申请人是否符合所请求EB-2类别的审议。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“ 纯粹咨询性认定 ”）。 [2]

B. 国家利益豁免

SCOPS认定申请人未根据Dhanasar分析框架确立其资格。具体而言，尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但他们认定申请人未证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。他们还认定申请人未表明其处于有利地位以推进拟议事业，且权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国，此即第二和第三项要件。基于下述理由，本办公室同意SCOPS关于国家重要性的结论，因此将驳回上诉。

申请人目前受雇为基础设施专家。他表示在信息技术（IT）领域拥有超过20年经验，在巴西的主要组织工作，支持IT基础设施、实施软件解决方案、管理云迁移以及优化数据存储和灾难恢复规划。其过往职位包括支持分析师、顾问分析师和VMware专家。

申请人表示其拟议事业是建立一家IT咨询公司，专门帮助中小型企业（SME）实现IT基础设施现代化。其拟议服务包括评估和战略制定；IT系统设计与实施；项目管理；培训；维护与支持；网络安全服务；业务流程改进；以及灾难恢复规划（DRP）。他还计划通过研讨会、专业培训课程和导师计划，为客户组织内的员工提供IT基础设施管理、虚拟化（VMware、

[2] 尽管如此，申请人在未来任何NIW申请中应准备好处理该问题。

Hyper-V、Citrix）和云计算方面的专门培训项目。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要求时，SCOPS认定申请人未表明其拟议事业将如何产生超出其公司、客户及其培训人员范围的更广泛影响，以达到国家重要性的水平。他们还认定记录未表明该事业具有推动有价值技术或研究领域发展的重大潜力、具有实质性积极经济效应，或广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了具有约束力的法律，不当缩小了“国家重要性”的范围，且未对记录中的证据给予适当权重。具体而言，他主张SCOPS错误地关注申请人拟议IT咨询服务的局部性质，而非评估其对美国经济韧性、网络安全和中小企业竞争力的更广泛影响，而这些被联邦政策认定为具有国家重要性。

经重新审查，并在仔细评估所提交的全部证据后，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未确立其国家利益豁免资格。[3] 如SCOPS决定所述，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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预期影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“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，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性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。

在本案中，申请人未履行其举证责任，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，记录未说明其具体事业将如何充分延伸至其公司、客户及其培训人员之外，以更广泛地影响行业、地区或国家。

申请人主张技术部门在美国经济中发挥重要作用，支撑着几乎所有行业数百万个就业岗位。他声称其咨询公司将不仅提高美国企业的效率和竞争力，还将推进经济发展和竞争力、中小企业数字化现代化、供应链稳定性、数字化转型和网络安全等领域的国家优先事项。为支持其主张，他提交了多篇文章，讨论IT现代化、技术采用和数字工具对中小企业的重要性、人工智能在企业中的应用以及数据泄露和网络威胁的影响等主题。

[3] 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了全部记录。

尽管我们承认IT咨询、其专业人员以及整个IT领域的总体重要性，但相关问题并不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，这些文件仅提供一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其未来工作将如何更广泛地影响这些领域。而且，尽管申请人主张证据显示其工作直接支持联邦优先事项，但记录并未充分详述其未来活动将如何切实影响这些领域。在重要领域工作，包括属于联邦优先事项对象的领域，不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明该具体事业在该国家重要性领域的潜在预期影响。

申请人主张其服务对于提升美国企业的韧性、效率和可扩展性至关重要，且这些服务的汇总价值超越单个企业的影响。但是，他并未证明其具体事业——而非IT咨询师或整个IT行业——将如何实现这些目标并对该领域、地区或国家产生更广泛的影响。除了笼统声称他将建立一家IT咨询公司，提供“ IT系统设计与实施 ”、“ 项目管理 ”、“ 网络安全服务 ”和“ 业务流程改进 ”等各种服务外，他几乎没有详细讨论例如这些活动具体包含什么、他的服务与其他IT咨询公司有何区别，或他的工作具体将如何实现所声称的目标。重要的是，他也未解释所产生的任何影响将如何直接且显著到足以达到地区或国家重要性的水平。尽管他的事业可能使其潜在客户和受训个人受益，但他并未证明其具体事业将如何影响更广泛的IT领域、地区或国家，或以其他方式产生达到国家重要性水平的影响。

申请人还声称其咨询框架旨在跨多个行业可扩展采用，包括医疗保健、制造业、专业服务和物流，这些是关键或必要基础设施部门。尽管申请人主张其服务“ 将在单个企业绩效之外产生积极的涟漪效应 ”并“ 在美国经济的多个部门带来变革性价值 ”，但申请人将其拟议事业与这些影响联系起来的说法过于牵强，且缺乏充分的佐证证据来显示拟议事业的预期影响。没有在拟议事业与所声称影响之间建立充分直接证据联系的一般性结论性陈述是不充分的。同样，申请人必须以相关、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。

我们认识到申请人的IT咨询活动旨在带来例如IT现代化、效率和行政管理方面的改进，这可能间接为其客户带来积极的经济效应。然而，记录缺乏充分证据表明这些收益将显著到足以确立其拟议事业的国家重要性。尽管任何增加的企业活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人并未证明其业务所产生的活动将如何达到具有地区或国家重要性影响的水平。而且，尽管他声称其拟议活动将产生“ 连锁国家效应 ”，包括创造和保留就业、增加税收、增强

供应链安全以及全国范围内改善的网络安全态势，但申请人并未提供证据基础以得出结论认为其拟议事业产生的“涟漪效应”将具有如此深远的结果。记录不支持认定申请人拟议事业对美国地区或国家经济产生的任何利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890

申请人还主张“USCIS此前已认可支持关键基础设施现代化和STEM竞争力的属于国家重要事项。”但是，证据仍必须证明与STEM相关的事业具有国家重要性，例如通过推进某项STEM技术或研究领域。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出就第一要件而言，如同所有案件一样，证据仍必须显示STEM事业具有国家重要性）。仅此而已，申请人并未仅因其拟议事业与STEM领域相关就确立其国家重要性。

此外，申请人表示他将提供培训项目以提升劳动力技能，帮助“弥合IT技能差距”并“支持培养面向未来的数字劳动力”。他声称，通过在客户组织内转移知识，他将帮助确保IT改进的可持续性，并通过内部技术成长支持就业创造。但是，正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，申请人也未证明其对客户公司内部团队的培训活动将如何充分延伸至其所培训的个人之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响地区或我们的国家。._____.我们还审查了记录中的专家意见以及由[已隐去]撰写的其他支持信。然而，它们几乎未提供有说服力的证据来确立申请人拟议事业的国家重要性。例如，该教授的信函评论了IT基础设施管理和技术领域总体上的重要性，但他并未解释申请人的具体拟议事业将如何产生达到国家重要性水平的更广泛影响。例如，该教授主张申请人的“在提供先进IT基础设施解决方案方面的努力使中小企业能够更有效地与大型企业竞争”，以及“[通过]促进云迁移、提高运营效率和改善网络安全，他的工作为企业带来了成本节约和可扩展性，最终培育了增长和创新。”但除了这些笼统的断言外，他几乎未提供细节或佐证证据来证实其主张。同样，尽管支持信赞扬申请人的技能和过往成就，但它们并未讨论申请人的拟议事业或其具体影响，包括其工作任何潜在的更广泛影响。因此，这些信函不能证明申请人符合Dhanasar第一要件的资格。

由于记录未确立其拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其是否已确立资格的其他问题和论点

以符合基础EB-2分类，以及是否符合Dhanasar其余两个要件的资格。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，他未证明其符合资格，或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

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)(l)(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条面临驱逐程序的启动。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。