FEB232026_04B5203 · 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：41502426 日期：2026年2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）

申请人是一名机械工程师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免，或作为裁量事项不应获得该豁免。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级专业人员或个人。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在该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

专业被定义为本法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需程度的专业能力，并将实质性惠及美国的经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务为美国雇主所需。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其应获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。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）可作为裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

二、分析

[已隐去] 2017年于巴西[已隐去]获得机械工程学士学位，此前于2015年至2021年在[已隐去]担任维护技术员。他打算在美国[已隐去]担任机械工程师。

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人员或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。参见本法第203(b)(2)(A)条。申请人主张以特殊能力个人身份符合EB-2分类资格。然而，SCOPS认定申请人以高级学位专业人员身份符合EB-2分类资格，本办公室不同意。记录未显示申请人以高级学位专业人员身份符合EB-2分类资格。

2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)规定，美国学士学位或外国同等学位加上在该专业领域五年的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。因此，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)要求申请人在获得学士学位之后具有五年渐进工作经验。

本案中，申请人于2017年5月11日在巴西[已隐去]获得机械工程学士学位。记录包括[已隐去]运营总监出具的雇佣核实信，说明申请人自2015年2月4日至2021年6月16日在该公司担任维护技术员，每周工作48小时。尽管申请人持有相当于美国学士学位的外国学位，记录未证明其在2017年5月11日获得学士学位之后具有该专业领域五年的渐进工作经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，其不符合作为持有高级学位的专业人员成员的EB-2分类资格。

在上诉中，申请人未主张以特殊能力个人身份符合EB-2签证分类资格，也未提交支持性证据。因此，本办公室无需就申请人是否以特殊能力个人身份符合EB-2分类资格作出决定，如日后有需要，本办公室将保留此问题供未来考虑。4

B. 国家利益豁免

SCOPS认定，尽管申请人的拟议事业具有实质性价值且其处于有利地位以推进拟议事业，但申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将惠及美国。尚待决定的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求将符合国家利益。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。尽管本办公室可能不会逐一论述每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

关于其拟议事业，申请人计划在德克萨斯州[已隐去]设立并管理[已隐去]。申请人称[已隐去]将“专注于提供高质量的工业维护服务、流程效率咨询和劳动力培训项目”，并将提供“预防性和纠正性维护、预测性诊断、基于精益六西格玛的咨询以及可持续发展解决方案，量身定制以满足制造业、建筑业和重型设备行业的需求。”

在上诉中，申请人主张SCOPS未充分考虑其证明拟议事业国家重要性的证据，且记录包括“显示明确

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需就其对所达结果不必要的争议作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

联系的文件，涉及美国在工业维护、劳动力发展和运营效率方面的关键需求及其预期影响。 ”

Dhanasar分析框架的第一项要件，即重大价值和全国重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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。Id. 在确定拟议事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Id. 例如，某项事业可能因其在某一特定领域具有全国甚至全球影响而具有全国重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Id. 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，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。Id. at 890。

申请人主张，其拟建立并管理 的事业"旨在 D
在美国四个具有全国重要性的关键领域产生广泛、积极的影响：劳动力发展、制造业竞争力、气候与能源效率以及区域振兴。"申请人声称，"[t]通过劳动力发展，[他]帮助[s]填补关键技能缺口并推进联邦培训倡议"，"[t]通过制造业竞争力，[他]增强[s]美国工业基础的生产力和韧性"，"[t]通过气候与能源效率，[他]支持[s]国家可持续发展目标和安全产业"，以及"通过区域振兴，[他]将增长引导至促进公平经济扩张的社区。"

记录包括关于美国工程服务业及机械维护和重型设备维修服务的行业分析、美国小企业管理局（SBA）关于HUBZone项目的介绍、《劳动力创新与机会法》、第14278号行政命令及其情况说明书、SBA的"美国制造"制造业倡议、美国经济发展署的投资优先事项，以及关于预测性维护的信息图。申请人还提交了各种文章和报告，讨论美国制造业的劳动力挑战、扩大美国熟练技术劳动力的必要性、有效环境和运营成果的政策影响、联邦战略在振兴美国制造业中的作用，以及旨在减少地理不平等和促进包容性经济发展的针对性区域投资。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于外国人拟从事的具体事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。《劳动力创新与机会法》、第14278号行政命令、联邦机构的倡议和报告，以及各种文章和行业报告，显示了劳动力发展、制造业竞争力、气候与能源效率以及区域振兴对刺激美国制造业和促进美国经济的重要性。行业分析提供了关于美国工程服务业及机械维护和重型设备维修服务行业的一般信息。然而，提交的文件并未具体提及申请人拟议的事业，也未表明政府有兴趣支持或促进使用申请人的服务。此外，记录不包含

足够的信息和证据以证明其拟议的提供工业维护服务、流程效率咨询和劳动力培训项目的商业活动将在制造业、建筑业和重型设备行业中产生更广泛的影响，而非仅使其客户受益。缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人拟议的事业不符合Dhanasar框架第一项要件的全国重要性要素。See id.

关于劳动力发展，虽然申请人提供劳动力培训项目以将其技术知识传授给其领域新专业人员的计划具有价值，但记录未能充分证明其培训或教学活动所提供的利益超出其受训者或学生而对其领域产生更广泛影响。See id. 同样，在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛影响。See id. at 893。

此外，我们不被以下论点所说服：申请人拟议的事业因美国制造业工人短缺而具有全国重要性。申请人未能证明其劳动力培训项目将影响或显著减少所声称的全国性短缺。此外，合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。See 20 C.F.R. § 656, 8 U.S.C. § § 1182(a)(5)(A), 1182(p)(l)。

申请人提供了专家意见书和来自不同个人的推荐信。来自l I
I I工程与计算学院一位教授的专家意见书声称，"[t]通过建立专业化企业，[申请人]具有独特优势，能够在工业维护和优化方面提供高影响力成果，同时直接支持基础设施现代化、可持续性和技术劳动力发展的国家优先事项。"来自l_首席执行官的来信指出，申请人的工作"能够带来设备维护的实质性改善和高技能劳动力的发展——这是推动经济增长和国家竞争力的关键因素。"来自a~ I一位维护主管的来信声称，l I商业计划"有潜力转变传统工业实践，提高运营效率和竞争力。"来自a~ I一位电气维护和基础设施主管的来信指出，申请人的计划"已展现出变革潜力，不仅提出流程优化，还提出发展高技能劳动力，能够增强工业竞争力。"来自~一位维护协调员的来信表示，申请人"强大的技术背景，加上管理和流程优化方面的实践经验，使其成为变革推动者，将决定性地促进美国工业市场的竞争力和效率。"来自l I首席执行官的来信I I声称，申请人针对~的商业计划"反映了[他]将技术专长与战略市场洞察相结合的能力，有助于该行业的现代化和竞争力。"

申请人推荐人的意见并非没有分量，已予以考虑。我们可以酌情使用作为专家证词提交的咨询意见陈述。See Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，我们最终负责

就外国人是否有资格获得所寻求的利益作出最终裁定。Id. 提交支持请愿的推荐信并非资格的推定证据；我们可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持外国人的资格。See id. at 795-796; see also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为"事实"证据）。因此，推荐人陈述的内容以及他们如何得知请愿人的声誉是重要考虑因素。即使由独立专家撰写，由外国人为支持移民请愿而征求的信件，其分量也低于人们期望从该领域一位有成就的数字产品技术顾问那里获得的既有独立证据。Cf Visinscaia v. Beers, 4 F.Supp.3d 126, 134-35 (D.D.C. 2013)（认定USCIS对来自该领域专业人士未经证实的断言给予较小分量的决定并非任意和反复无常）。

在此，这些信函强调了申请人在建筑和工业领域维护系统、流程标准化和运营效率方面的经验，在诊断、优化方法和设备生命周期管理方面的专业知识，以及实施可扩展、可持续解决方案的能力。虽然这些信函讨论了申请人针对[已隐去]的商业计划及其在改善设备维护、提高运营效率和竞争力以及培养高技能劳动力方面的潜力，但这些信函未包含关于该事业的影响达到国家重要性水平的充分有说服力的佐证信息。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于申请人拟议事业有潜力改善工业实践和培养高技能劳动力的主张，不足以确立申请人拟议事业具有国家重要性。这些信函未提供充分的信息和证据来证明申请人拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。参见同上。

至于申请人主张其拟议事业将带来的经济和就业利益，申请人声称[已隐去]将创造"深远的经济影响，产生直接和间接就业机会"，并且[已隐去]的扩张将刺激"各行业的经济活动，推动创新，促进社区发展，并支持[已隐去]经济韧性。"申请人针对[已隐去]的商业计划表明，到第五年，[已隐去]预计将产生超过 $3,637,402 的销售收入，并向地方和联邦政府缴纳税款 $272,339，同时支持至少 156 个就业岗位，包括 25 个直接就业岗位、76 个供应商岗位和跨多个行业的 55 个引致岗位。

然而，申请人未解释商业计划中这些财务预测的依据，记录中也没有支持这些主张的充分证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中真相的判定基于每个个案的事实情况。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的判定不仅取决于证据的数量，还取决于其质量。参见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。即使商业计划中的所有预测均得以实现，记录中仍缺乏充分证据证明[已隐去]将对某一特定行业或美国经济产生与国家重要性相称水平的影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未提供充分证据表明[已隐去]将在经济萧条地区雇用大量劳动力，或表明其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济

利益。申请人也未证明任何收入增长将实质性影响地区或全国的经济活动。参见同上 at 890。

由于记录中的文件不足以确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在 Dhanasar 所述第二和第三要件下的资格进行进一步分析将无实际意义，如日后有需要，我们将保留这些问题留待未来审议。5

III. 结论

尽管申请人已表明其拟议事业具有实质性价值，但其未能以优势证据证明该拟议事业具有国家重要性。因此，我们认定申请人不符合资格，或在自由裁量权范围内不应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(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 Form I-862（出庭通知）而根据该法第 240 条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（"法院和机构无须对作出其结论所不必要的问题作出认定"）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人原本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。