FEB252026_07B5203 · 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：40989182 日期：2026年2月25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）

申请人是一家土木工程与项目规划公司的首席执行官，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，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，相当于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

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。若申请人如此做到，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需程度的专业能力，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌定豁免。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）可作为酌定事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

本办公室将首先处理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，申请人具有实质性价值的拟议事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。SCOPS还认定，申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业。并且SCOPS认定，权衡适用因素，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将不利于国家利益。

申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前及上诉时提交的证据表明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得对工作邀请、并因此对劳工证给予符合国家利益的酌定豁免。

A. 拟议事业

申请人将其事业描述为一家“先进工程咨询”公司的“首席执行官”，提供“专业、科学和技术服务，专长于可持续性和核材料处理”。申请人的拟议事业将为“核资产安置场所”提供“谈判服务”、“全方位工程项目咨询”以及“评估与检查”服务，“聚焦于工程流程的所有阶段……从案例研究和计划制定到预算管理、人员协调和项目执行”。作为首席执行官，申请人主张其

2 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌定性质）。

事业“涵盖面向更广泛土木工程领域和核设施基础设施高度专业化细分领域的咨询服务……[此]外……[还包括]一项全面的专业培训计划”。其还提议提供“结构工程、风险评估、应急响应规划、法规合规和能力建设方面的专业服务……针对核资产安置环境量身定制”。申请人主张其事业具有国家重要性，因为其目标包括“创造就业、为税收收入和当地经济作出贡献、消费美国本土商品和服务，以及提供土木工程和核基础设施方面的咨询和培训”，这将“扩大合格专业人员的数量、改善物理、人身和环境安全，并支持与清洁能源生产和储存相关的关键和新兴技术的进步……在一个世界上核活动最活跃的国家之一境内”。

B. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

在提交申请时，申请人提交了其签署的声明、其教育文件副本、来自巴西的记录其职业执照、纳税和收入、企业存续和就业经验的文件、支持其拟议事业渠道注册的文件、1支持其拟议事业的商业计划、描述其拟议事业所产生的就业创造及税收和工资支出的经济影响分析，以及支持其拟议事业所属领域实质性价值的文件。

在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一封由~教授撰写的专家意见书、~--------~额外文件1副教授支持拟议事业实质性价值的文件、来自巴西的支持其薪资的额外文件以及推荐信、其撰写的文章和与就业相关的演示文稿、三封推荐信，以及一封来自一家美国公司代表的信函，表示有意在不久的将来与申请人及其拟议事业合作。

SCOPS认定，尽管申请人在类别上符合职业移民第二优先永久移民分类的资格，但在适用本办公室首次在Dhanasar中阐述的分析框架后，其未能证明值得豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证。

在上诉中，申请人主张SCOPS滥用其酌定权，未能考虑证据的整体，并在分析证据时作出错误的法律结论和事实陈述。特别是，申请人声称SCOPS基于对相关标准的错误适用以及未能充分考虑大量且记录完备的证据而错误地作出决定。基于记录中的证据，其主张其拟议事业具有国家重要性。本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评估。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。[3]

3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即重大价值和国家级重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of 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。在根据Dhanasar判定国家级重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，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级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。Id。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”Id at 890。在根据Dhanasar判定国家级重要性时，关键在于拟议事业是否具有潜在的预期影响，且该影响具有更广泛的意义，达到国家级重要性的水平。因此，受审查的并非该外国人将填补或履行的职责或职业，而是其结合自身职业和职责的实际计划。

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家级重要性，因为申请人未能证明拟议事业的更广泛影响或其潜在的积极经济影响。基于下述理由，我们同意。

如上所述，申请人的拟议事业是担任一家“ 先进工程咨询 ”公司的“ 首席执行官 ”，提供“ 专业、科学和技术服务，专长于可持续性和核材料处理 ”。尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、监管和政策规定，足以使该问题得到实质审查裁决。

申请人对某事业的描述所存在的缺陷，在审查其提交至案卷的证据和论证后显而易见。申请人的证据和论证无助于其履行举证责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟议事业的国家级重要性无关。

USCIS可自行决定，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见或专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格的推定证据。Id。如上所述，申请人提交了一封由[已隐去]副教授撰写的专家意见书，

[已隐去]，日期为2025年5月30日。但[已隐去]的意见陈述并未说明申请人的拟议事业如何达到影响国家级重要性的水平。

[已隐去]主张，像申请人所提议的这样一项事业“ 对于公共安全、环境安全和监管合规至关重要 ”，涉及“ 核废料的安全管理 ”、“ 维护严格的监管标准 ”，以及“ 面向更广泛的土木工程领域和核设施基础设施这一高度专业化细分领域的咨询服务 ”的其他方面……例如“ 能源行业向更清洁能源转型 ”。但在评估国家级重要性时，我们关注的并非该领域的重要性；我们评估的是具体的拟议事业。而且正如我们先前所述，仅仅提出一项与具有重大价值或美国特别关注的领域相邻的事业，并不会使该事业当然具有国家级重要性。

[已隐去]还认为，申请人的“ 拟议事业……预计将在美国境内产生显著经济效益 ”。具体而言，[已隐去]指出，“ [申请人]商业计划中提供的基于RIMS II的经济影响分析[表明申请人的拟议事业]预计在运营第一年创造6个直接就业岗位，到第五年扩大至总计25个就业岗位。 ”在Dhanasar中我们指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”See Dhanasar at 890。[已隐去]的意见并未提供背景信息以帮助评估第一年至第五年之间预计的潜在就业是否显著。此外，“ 基于RIMS-II的经济影响分析 ”似乎使用了整个佛罗里达州的投入数据，而非申请人预期创造就业的任何某一特定地区。而且[已隐去]的意见和案卷中的其他证据均未进一步具体指明工人将在何处就业，以及就业地点是否位于经济萧条地区。

[已隐去]主张，拟议事业通过“ 加强直接影响公共福祉的基础设施的安全性、韧性和可持续性 ”促进了社会福利的潜在提升。甚至申请人的商业计划也将其事业表述为面向中小企业和可能就土木工程和核设施基础设施各方面寻求其咨询服务的个别政府实体提供服务。案卷中的证据表明，拟议事业在“ 核安全、环境风险缓解和土木工程诊断方面的工作 ”具有重大价值。但从[已隐去]的意见中并不清楚，一家提供“ 专业、科学和技术服务，专长于可持续性和核材料处理 ”的单一“ 先进工程咨询 ”公司，即使与美国政府认可的优先事项相一致，将如何对该领域产生国家或全球影响，或产生更广泛的影响从而影响达到国家级重要性水平的事项。换言之，无论是从[已隐去]的意见还是案卷中任何适用的相关证据来看，都不足以明确表明，在开展申请人拟议事业的同时“ 加强基础设施的安全性、韧性和可持续性 ”将如何以超出选择申请人拟议事业所提供服务的客户或实体所获利益的方式，牵涉到达到国家级重要性水平这一层次的更广泛事项。

申请人的就业核实信、雇主信件和推荐信并未反映拟议事业如何牵涉国家级重要性，因为这些信件聚焦于申请人过去的工作。而[已隐去]关于申请人拟议事业国家级重要性的意见也提到申请人“ 在核与民用基础设施领域二十年的应用工程经验 ”。在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家级重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明先前从事过类似工作，并不影响拟议事业基于其国家级重要性的潜在预期影响。

并且，申请人预计将出现一波招聘潮，为其拟议事业配备人员，这源于总收入和净收入的增长，并导致薪资支出增加。但如上所述，基于RIMS-II的经济影响分析所使用的输入数据与整个佛罗里达州相关，而非预计将产生就业的具体地区。我们还注意到，申请人的商业计划包含与就业相关的财务数据预测，例如税务数字和薪资支出，但未作解释。但这些愿景并不能证明该事业具有国家重要性，因为税务和就业目标无论是否实现，都不会超出该事业本身而产生达到国家重要性水平的影响。换言之，记录中不包含足够的证明性、实质性或相关性证据，表明该事业的招聘计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到国家重要性水平。因此，从记录中无法明确申请人拟议事业预期创造就业的真实规模及其所在地点，以便我们评估其是否会产生与国家级重要性相称的大幅预期积极经济影响。

如上所述，申请人提供了足够证据支持其拟议事业的实质性价值，并提供了相同证据支持其拟议事业的国家重要性。但并非每一项声称涉及美国政府倡议相关事项的事业都具有国家重要性。我们在Dhanasar案中说过，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并“ 寻找更广泛的影响 ”以确定拟议事业的国家重要性。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录中的证据未能充分证明申请人的活动如何广泛涉及土木工程和核基础设施相关事项。申请人的目标市场由中小型企业（SMEs）和个别政府实体组成。目前不清楚申请人在最明确描述为工程咨询的职责中如何以符合全国性影响该领域、甚至全球性影响该领域、或产生上升到国家重要性水平的更广泛影响的方式，改善对美国重要的事项。记录中不包含足以支持推断申请人的咨询和土木工程或核设施建设项目开发活动以确定申请人拟议事业的潜在预期影响是否具有更广泛影响或上升到国家重要性水平的积极经济影响的证据。

总之，记录中不包含相关的、证明性的或实质性的证据，证明申请人拟议事业通过对该领域的国家甚至全球影响或上升到国家重要性水平的更广泛影响而具有潜在积极影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

C. 作为高级学位专业人士的EB-2类别资格

SCOPS认定申请人符合所请求的EB-2永久移民分类的资格要求。但经重新审查，我们认定申请人提交至记录中的证据不足以证明申请人作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人符合EB-2分类资格。因此，基于下述理由，我们将撤销SCOPS关于申请人已证明符合EB-2永久移民类别分类资格的认定。

如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将高级学位定义为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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位，从而允许分类为EB-2永久移民。渐进工作经验可由申请人提供现任或前任雇主的信函来证明，表明其在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)要求现任或前任雇主的信函包含撰写人的姓名、地址和职称，以及所履行职责的具体描述。

记录显示申请人于2004年在巴西的._]_____.,_____获得土木工程学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育教育数据库（EDGE）显示，在巴西完成四或五年课程获得的学士学位是等同于美国学士学位的单一来源。因此，申请人的巴西土木工程学士学位是等同于美国认证高等教育机构计算机科学学士学位的外国同等学位。

但申请人未提交充分文件证明其已积累至少五年学士学位后的渐进工作经验。为支持其渐进工作经验，申请人提交了工作证明、辞职信和来自其曾任职的各雇主的雇佣证明信，以及巴西的薪资和税务文件作为证据。但这些信函未包含法规要求的所履行职责的具体描述。申请人提交的工作证明、辞职信和雇佣证明信中缺少所履行职责的具体描述，削弱了我们评估申请人所呈现的工作经验是否为渐进负责职务的能力。

因此，我们无法确定申请人是否已积累五年学士学位后的渐进工作经验。且目前组成的记录不包含足够的、相关的、实质性的或证明性证据，证明申请人已获得美国硕士学位或其单一来源外国同等学位。因此，我们认定申请人未能证明其作为高级学位专业人士符合EB-2永久移民分类资格。

且记录未显示申请人声称作为特殊能力个人符合EB-2分类资格，或已在记录中识别并提交支持特殊能力的相关证据。因此，如上所述，我们撤销SCOPS关于申请人已证明其EB-2永久移民分类类别资格的结论。申请人应准备在任何未来要求申请人证明作为高级学位专业人士或特殊能力个人资格的诉讼中处理其EB-2分类的类别资格问题。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们进一步撤销SCOPS关于申请人已证明其符合EB-2类别永久移民分类资格的结论。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们将驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或本不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表格（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等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。

4 由于根据Dhanasar分析框架解决与申请人豁免工作邀请要求从而豁免劳工证资格相关的问题对本上诉具有决定性，通过签发证据请求进一步调查和分析申请人的EB-2分类类别资格将不具有法律目的。