JAN062026_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

案卷编号：40528792 日期：2026年1月6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）

申请人是一名飞机维修技师，寻求以特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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具备显著高于其领域通常水平的专业知识程度。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等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。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业知识程度。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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见一般性规定 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，以决定证据在整体上是否表明其被认可具有所需程度的专业知识，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。

1 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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

若申请人确立了基础EB-2分类的资格，则须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，理由为“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，2 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人是一名飞机维修技师，在哥伦比亚一家大型航空公司拥有多年工作经验。他拟继续在该领域工作，开发预测性维修技术、实施关键航空电子系统增强安全规程，并建立综合培训项目。针对SCOPS的补件通知（RFE），他提交了一份拟设立公司的商业计划书，该公司将运营一家飞机维修设施。

A. 特殊能力外籍人士

SCOPS在其决定中认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)项下六项证据标准中的三项，因而满足确立其特殊能力外籍人士资格的初步证据要求。然而，在进行最终实质审查时，其认定申请人未能证明其具备显著高于航空维修领域通常所遇水平的专业知识程度，因此不符合特殊能力外籍人士的资格。经审查证据（包括申请人的上诉书面论证意见），本办公室同意SCOPS的认定，并结论认为申请人未能确立其基础EB-2分类的资格。

在上诉中，申请人主张SCOPS在认定其满足所需三项标准后，未考虑其依据其他证据标准提出的资格主张，存在错误。他主张SCOPS这样做未“进行Kazarian案所要求的整体审查”。此外，申请人主张“满足三项标准即确立了特殊能力资格的初步证据案件，将举证责任转移至USCIS，要求其阐明具体、正当的理由以认定‘证据的整体性’”。本办公室对这两项主张均不同意。如开头所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定要求，为确立特殊能力外籍人士的资格，申请人须提交“至少三项”六项标准下的合格证据。在认定申请人满足(A)、(B)、

2 参见 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，结论认为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）。

及(C)项证据标准后，SCOPS无需评估其在其他标准下的资格，因为其已满足初步证据要求。“ 整体审查 ”，更常被称为最终实质审查，仅在初步证据要求满足后进行。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。本办公室还注意到，SCOPS的最终实质审查讨论了申请人主管和同事提交的推荐信的价值和权重，其意义超出证明(B)项下所需年限的经验。

此外，申请人未援引任何法律依据支持其关于举证责任在最终实质审查中转移至USCIS的主张。相反，申请人仍负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。因此，申请人必须证明其具备显著高于飞机维修领域通常所遇水平的专业知识程度。本办公室结论认为其未能满足该举证责任。

SCOPS认可了申请人拥有超过25年飞机维修领域经验的证据，以及其相关认证、执照和培训。但其结论认为，该证据表明其具备履行拟议事业职责的资格，而非其具备显著高于该领域通常所遇水平的专业知识程度。在上诉中，申请人主张其在大型航空公司担任领导职务的证据、其发起的航空公司维修改进实例以及其高额报酬反映了其高超的专业知识及其在该领域成就所获的认可。他特别强调随RFE回复提交的记录中的推荐信，并主张SCOPS将其错误描述为缺乏细节。

从报酬证据开始，记录包括受益人自[已隐去]2024年8月至2025年1月的工资单副本，反映基本月薪为COP 7,410,112。此外，2024年8月的工资单显示其收到金额为COP 25,935,392的“ 五年期奖金 ”。申请人在其RFE回复中陈述，该奖金是对其在公司服务20年及其“ 作为维修运营团队顶级专业人员之一地位 ”的认可。

在上诉中，申请人主张SCOPS指出记录缺乏其奖金和常规报酬与航空维修领域其他人相比如何的证据，从而施加了“ 不切实际的证据负担 ”。然而，尽管申请人主张其报酬较高且此及奖金反映了对其专业知识的认可，其未提供任何依据说明其报酬相对于其他航空维修技师而言较高。此外，尽管奖金似乎颇为丰厚，记录中无任何支持其关于该奖金反映超出其服务年限的认可的主张。3 值得注意的是，来自[已隐去]的雇佣核实信以及申请人主管和同事的多封推荐信均未将奖金与对特定成就的认可相关联，甚至未提及该奖金。

3 本办公室还注意到，“ lustrum ”定义为“ 五年期 ”。Lustrum, Merriam-Webster.com, www.merriam-webster.com。该奖金的描述表明其系基于服务年限按固定五年间隔向员工提供。

转向推荐信，其中一些提供了申请人在为I I工作期间成就的描述。A-O-，I ts维护控制中心（MCC）主任，列出了申请人对I I做出的三项贡献：领导设计和实施全面的飞行前检查系统，指导和发展超过50名航空技术人员，以及采用预测性维护协议。A-O-指出，这些努力使I l的非计划维护事件、因维护问题导致的航班延误、维护周转时间和飞行中机械问题减少，并且飞行前检查清单成为整个航空公司的标准做法。此外，曾在MCC担任值班主管的J-P-C-的一封信确认了申请人在I l采用预测性维护系统中的作用，并且他还帮助该航空公司获得了其飞机航空电子设备升级的监管批准。

虽然这些信件表明申请人在其作为MCC专家的角色中对I l做出了贡献，从而为航空公司带来了运营改进，但它们没有得到同期文件的佐证，且证明力低于同期文件，这些文件可能记录并显示对这些成就的认可。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。此外，这些信件并未表明这些改进超出了行业范围内做法和程序的实施（包括民航当局强制要求的做法和程序）以及对第三方开发的最新行业技术的采用。

申请人同事在l 的其它信件表明他在履行航空维护技术员职责方面表现出色。R-C-P-提到申请人“ 在优先安排维护任务方面发挥关键作用 ”，“ 监督技术事件、维护行动和检查的文件记录 ”，并且“ 被授权批准飞机恢复服务 ”，这些任务在雇佣验证信中列为MCC专家的职责。而另一位MCC专家J-I-M-B-的信件证实申请人是“ 检查、维护和修理工作的专家 ”。虽然这些信件认可申请人的技术专长和工作表现，但并未将其专业水平显著置于其他航空维护技术人员之上。

证据的整体表明，申请人是一名经验丰富且持有执照的航空维护技术员，在其职业生涯中保持并扩展了其技术专长，并为其雇主的运营做出了贡献。但他未能证实其主张，即其薪资水平、证书和执照以及雇主的认可证明其专业水平显著高于其领域通常遇到的水平。因此，我们认定申请人未能确立作为特殊能力外国人的EB-2分类资格。

B. 国家利益豁免

申请人未能确立其基础EB-2分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。但我们将简要讨论其在Dhanasar分析框架第一项下的资格。在第一项（实质价值和国家重要性）下，我们关注个人提议开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可以在商业、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

拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id.

SCOPS在其决定中认定，记录缺乏关于申请人拟议事业的足够具体信息，因此未能确立其事业具有实质价值。在随其初始申请提交的一封信中，申请人表示他担任航空维护技术员已有25年，在过去7年中专注于在该领域指导他人。他进一步表示，他希望帮助私人航空运营商和小型商业航空运营商“保证其[原文如此]维护人员团队的培训按照航空业要求的最高质量标准进行。”但该声明未提供关于培训或申请人打算如何开展培训的进一步细节。

在回应SCOPS的RFE时，申请人表示其拟议事业包含三个要素：

- 开发预测性维护技术，已证明非计划维护事件减少88%，
- 对关键航空电子系统（包括TCAS和GPS）实施增强的安全协议，以及
- 建立全面的培训计划，以应对行业到2041年预计690,000名维护技术员的需求。

申请人还提交了一份I 通用航空维修设施的商业计划，该设施将由他拥有和管理，位于I l佐治亚州。该设施“将提供[原文如此]全方位的典型飞机维护服务，面向通用航空和区域运营商。”4该公司将提供的服务包括“例行检查、发动机大修和高级航空电子设备升级”。然而，商业计划并未阐明该公司将如何实施上述申请人拟议事业的要素。例如，虽然申请人在其初始申请随附的声明中强调了其拟议事业的培训方面，但商业计划未提及培训计划。它也未澄清申请人打算向其自己的I I员工提供其全面培训计划，还是培训其客户的维护人员。另一个例子是申请人拟议开发的预测性维护技术，在上诉中被称为涉及“将机器学习算法与传统检查程序相结合”。虽然商业计划表明飞机检查将是I 提供的服务之一，但没有迹象表明有计划开发使用机器学习算法的工具。

申请人的声明与I.___ __.的商业计划之间的这些不一致导致了对某拟议事业性质的混淆。这种混淆在上诉中进一步加剧，申请人在主张其拟议事业的实质价值时侧重于其三部分声明，但在通过创造就业和实质性积极经济影响主张其国家重要性时则侧重于商业计划。虽然

4 我们注意到，虽然该计划既以预期性措辞提及~，又称其为已建立并雇有12名工人（包括部门主管）的企业，但记录中未包含显示其已作为法律实体建立且目前正在运营的文件。

我们同意商业计划提供了足够的详细信息，可作为Dhanasar下拟议事业的基础，但其与描述申请人拟议事业的初始声明脱节，构成了对拟议事业性质的不允许的实质性变更。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。即使我们接受I I的商业计划代表了对原始拟议事业的进一步解释，且该事业在商业领域具有实质价值，证据也不足以确立其在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。在考虑拟议事业是否具有国家重要性时，我们寻找其更广泛影响的证据，例如可能影响国家层面某一领域的影响，或具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人主张其拟议事业与美国政府的优先事项和倡议一致，首先指出一项关于联邦航空管理局招聘实践的总统公告以及随后致美国交通部长的备忘录。90 Fed.Reg. 8651 (January 31, 2025)。虽然这些文件简要提及航空安全（但未提及维护），但其重点是联邦雇员的招聘实践，与申请人的拟议事业无关。

同样地，申请人主张其拟议事业属于STEM领域，并指出美国公民及移民服务局政策手册规定许多此类事业具有国家重要性。但申请人未提供任何证据证明航空维修领域属于STEM领域。此外，申请人所引用的美国公民及移民服务局政策手册章节专门针对“ 旨在推进STEM技术与研究 ”的事业。在提交的关于[已隐去]的商业计划中，完全没有提及航空维修乃至航空工程或其他相关领域的研究或技术推进。申请人还主张其拟议事业“ 属于被认定为关键与新兴技术（CET）的领域 ”，但未引用任何文件支持该主张，记录中也找不到任何此类证据。

申请人还主张，其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并将产生实质性的积极经济影响。他援引商业计划指出，拟在公司内创造12个职位，并预测公司运营前5年内营收将达到1.5百万美元。但该计划缺乏足够细节以支持这些预测，且案卷中不含佐证有关拟议I I选址市场状况之主张的支持性证据。例如，该计划未包含这些职位的招聘时间表或潜在员工职责的描述。更重要的是，案卷中缺乏足够证据表明，基于这些雇用水平，这些工人的潜在雇用将为该地区或其人口带来实质性经济利益。而且，尽管营收预测表明l l将具有增长潜力，但这些预测并未证明该拟议事业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

最后，申请人不同意SCOPS将其拟议事业的国家重要性比作Dhanasar案中申请人所提议的教学职责，因为

申请人通过其领导[已隐去]所开展的活动的影响将仅限于公司员工和客户。他主张其拟议事业的培训部分将有助于缓解全国劳动力短缺，且其开发的预测性维护技术将在整个航空维修行业传播。但如上所述，商业计划完全未提及拟议事业的这些方面将如何可能实现，记录其他部分也找不到此信息。我们同意申请人未能证明其拟议创建并领导[已隐去]将对航空维修领域产生更广泛的影响。

III. 结论

申请人未能证明其作为特殊能力外籍人士符合EB-2移民类别的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。此外，我们认定申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。由于申请人不符合国家利益豁免的条件，我们无需触及、因而保留其对Dhanasar案第二项和第三项要件的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

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生效。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或另有不可入境或可驱逐情形的外籍人士，可能因签发I-862表《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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。