JAN062026_03B5203 · 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：40795232 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）

申请人是一名律师，为受益人（一名供应链顾问）寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，理由是其为持有高级学位的专业人士，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明豁免工作邀请要求符合国家利益。现本事项依据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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2移民分类的资格，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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

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工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[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在性质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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

二、分析

SCOPS认定，受益人因取得铁路工程理学硕士学位的外国同等学历，符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。SCOPS还认定，记录证明了拟议事业的实质价值。然而，SCOPS认定记录未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明Dhanasar第二或第三项要件。经本办公室重新审查，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能依据Matter of Dhanasar所确立的分析框架证明受益人符合国家利益豁免的资格。具体而言，我们认定记录未能充分证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。同上。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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，尤其是在经济萧条地区。同上，第890页。受益人的拟议事业是经营其咨询公司，!I其称该公司“ 致力于转变采购流程、优化供应链战略并加强物流运营 ”。受益人表示，该公司将为运输、制造和基础设施行业的企业提供服务。

在认定记录未能证明拟议事业的国家重要性时，SCOPS认定，记录未显示受益人的事业将对行业产生更广泛的影响，或充分延伸至其客户之外以证明具有国家或全球影响。例如，SCOPS指出，受益人和其推荐信撰写人主要侧重于受益人自身的背景、资格和特质，或行业的整体重要性，而非证明具体的拟议事业或其潜在未来影响的重要性。

在上诉中，申请人主张该决定“ 错误描述了 ”拟议事业。申请人称，受益人经营其咨询公司的目标并非推进其个人职业发展，而是在广泛层面上增强美国供应链的韧性和效率。申请人声称该事业与联邦政府优先事项相一致，并且基于供应链改进的性质，拟议事业确实具有产生广泛影响的潜力。具体而言，申请人声称供应链改进有可能产生“ 涟漪效应 ”，并且优化供应链管理和物流对提高美国就业水平以及保障美国人免受国家安全关切具有重大意义。

然而，我们认定申请人的主张未能推翻SCOPS的认定，也未能证明拟议事业的国家重要性。首先，申请人在上诉中声称拟议事业与联邦政府优先事项“ 一致 ”并“ 推进 ”这些优先事项，这不足以令人信服地证明该事业的国家重要性。申请人反对SCOPS将拟议事业描述为一家私营咨询公司，声称美国政府“ 一再强调，加强供应链不仅关乎单个公司，而且关乎广泛的国家成果 ”。然而，这些主张涉及供应链管理的一般重要性，我们同意SCOPS的意见，即在考虑国家重要性时，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

我们承认，例如白宫经济顾问委员会和美国商务部的报告与受益人的拟议事业相关。我们同意，这些证据有助于证明对受益人拟提供的那类供应链和物流咨询服务的企业可能存在需求或兴趣。然而，这主要说明的是拟议事业的实质价值，我们同意SCOPS的意见，即这一点已经得到证明。此外，虽然此类证据也可作为判断国家重要性的积极因素，但仅凭其本身不足以使申请人满足其举证责任。申请人未提交来自相关政府机构的信函，讨论受益人具体的拟议事业及其影响美国供应链韧性或美国经济的潜力。这些文件未讨论受益人具体的拟议事业或其潜在未来影响，因此无助于证明该事业规模足以具有产生重大积极经济影响的潜力、对领域产生广泛影响，或以其他方式达到国家重要性的水平。因此，证明所称与美国联邦政府优先事项“ 一致 ”的证据不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人关于供应链改进的性质、美国公司在供应链管理上投入的金额以及供应链问题可能引发的国家安全关切的主张，不足以支持拟议事业的国家重要性。例如，申请人在上诉中声称SCOPS的决定“ 反映了对供应链改进如何传播的误解 ”，称“ 供应链在国家乃至全球范围内本质上是相互关联的 ”，以及“ 供应链优化产生的涟漪效应超出任何单个公司 ”。申请人主张“ [e]ven供应链绩效的适度改进也可因此转化为数十亿美元的节省 ”，且“ 加强这些供应链增强了国家的准备能力和安全 ”。但这些主张即使属实，也涉及供应链管理和物流行业的一般情况，而非受益人具体的拟议事业。这些宽泛的主张无助于证明受益人拟议的咨询业务具有以与国家重要性相称的规模影响供应链管理、美国经济或国家安全的潜力。

其次，申请人在上诉中强调受益人在供应链管理方面的工作经验和背景，以证明拟议事业的国家重要性。例如，申请人主张受益人拥有实施解决方案并产生显著改进的“ 经证实的过往记录 ”，且受益人的“ 方法处于

处于该领域前沿。”然而，受益人在该领域的技能、知识和声誉本身并不能自证拟议事业具有国家重要性。正如SCOPS在决定中所指出的，个人知识和专业能力的证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”，以及其是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，受益人具体的拟议事业——经营一家物流与供应链管理咨询企业——在Matter of Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

虽然个人在其领域中的地位在某些情况下可能与确立其事业的潜在预期影响相关，但申请人未在上诉中证明其在此处具有相关性，尽管SCOPS在决定中已明确指出了这一缺陷。相反，申请人重述了此前提出的相同主张，而未充分回应SCOPS的认定。在没有进一步证据或信息的情况下，我们认定记录中的证据不支持以下主张：受益人在该领域的技能和专业能力达到如此水准，以致表明其事业有可能以与国家重要性相称的程度影响美国经济或供应链效率。

例如，申请人在上诉中引用了来自[已隐去]的一份意见书。申请人主张，该意见书支持该事业的国家重要性，因为[已隐去]指出受益人的工作“代表了前沿贡献”，且授予受益人国家利益豁免显然符合国家利益。但我们同意SCOPS的意见，即该意见书主要讨论受益人的背景、供应链管理领域整体的重要性，并将该事业描述为“符合”重要国家优先事项。但如上所述，描述该领域整体的重要性不足以确立拟议事业的国家重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此，该意见书证明价值甚微，因为它主要重复申请人关于该领域整体重要性的主张，而非可信地描述受益人拟议事业的潜在预期影响。

最后，申请人在上诉中主张，SCOPS决定有误，因为它偏离了Matter of Dhanasar，要求记录证明受益人的咨询公司将“立即”产生显著的美国雇佣或实质性的积极经济效应。然而，申请人未引用决定中任何具体措辞表明存在“即时影响”而非潜在预期影响的要求。此外，我们不同意对SCOPS决定的这一描述。经重新审查，我们认定SCOPS的分析就国家重要性而言充分遵循了我们的先例决定Matter of Dhanasar，并将该框架适用于记录中的证据。

我们认可受益人意图使其拟议事业对供应链管理和美国公司作出重大贡献。但我们必须考虑具体拟议事业的范围，

该范围由记录确立。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录确立受益人希望通过其咨询公司协助美国公司进行物流和供应链管理。即使受益人成功经营该业务并提供咨询服务，记录也未证明这将对那些个别客户或顾客之外产生影响，以致达到国家重要性的水平。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其未证明受益人有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们关于记录是否满足Dhanasar分析框架第二项或第三项要件的意见。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 ”）。

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)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。