JAN232026_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：37178144 日期：2026年1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）

申请人自述为土木工程领域的企业家，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，并寻求豁免附属于该EB-2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)。

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。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，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) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质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

[1] 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）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的个人的资格。她提交了证据，证明其拥有巴西某大学工程学学士学位的美国同等学历，以及此后至少五年的工程师从业经历。上诉中尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人的拟议事业是担任一家建筑管理公司的首席执行官。她表示，其公司将专注于规划、检查和管理的私人和公共项目，采用“ 创新方法 ”提供负担得起且可持续的服务。她进一步表示，该公司将“ 直接为美国基础设施的现代化和可持续性作出贡献 ”，帮助“ 减少失业并刺激全国各地的当地经济 ”。她还推测，其公司将“ 对国家基础设施、环境可持续性……作出重大贡献…… ”

尽管SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值且她处于有利地位以推进该事业，但SCOPS认定记录未能证明该事业具有国家重要性，或综合权衡豁免职位offer要求将有利于美国。在上诉中，申请人虽主张SCOPS因未适用优势证据标准而“ 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”，但她并未阐明SCOPS在驳回申请时如何错误适用了该标准。如上所述，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。为确定是否已满足优势证据标准下的该举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上 at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在此，SCOPS适当分析了申请人的文件并权衡了其证据，以评估她是否已以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。此外，尽管申请人主张SCOPS错误适用了法律，但她并未具体说明SCOPS如何出错或决定中哪些因素有误。[2] 经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在诸如以下一系列领域中得到证明

[2] 上诉必须具体指明不利决定中任何错误的 legal 结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。本办公室同意SCOPS的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。

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的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在Matter of Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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重要性。 ”同上 at 890。

为证明其拟议事业的国家重要性，申请人提供了关于首席执行官、创业精神以及有关基础设施的国家倡议的信息。尽管该材料讨论了与申请人拟议事业略有相关的主题，但它并未充分说明其具体事业是否会产生具有国家重要性的潜在预期影响。申请人还提交了合同副本、表达投资意向的信函以及讨论其技能和经验的推荐信。在上诉中，申请人引用了I I的一封此类信函，强调其“ 杰出 ”的工作——她表示，该证据表明其“ 高效率和战略能力……转化为在全国范围内产生重大积极影响的可能性。 ”

本办公室注意到，商业活动、投资意向和申请人的工作经历方面的证据通常与Dhanasar框架的第二项要件相关，[3] 该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上 at 890。尽管申请人强调I I先生宽泛地声称她“ 为公司以及佛罗里达州的建筑管理和检查做出了巨大贡献 ”，但记录中并未包含佐证其主张的证据。本办公室进一步注意到，合同和信函并未说明其拟议事业是否或如何超越其业务及其客户的利益而影响该领域。Matter of Dhanasar案设想，一项事业可能具有国家重要性，“ 因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上 at 889。除了申请人关于其打算利用创新方法从事其事业的一般性提及外，记录中并未包含申请人所开发的具体方法或途径的证据，也未解释其使用将对土木工程、国家基础设施或其他相关领域产生何种影响。因此，讨论创业和基础设施的合同、信函和文件未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性。

关于申请人具体的拟议事业，记录中包含一份商业计划书。其商业计划书笼统地指出了“ 加强 ”建筑管理的隐含益处

[3] 由于申请人未确立Dhanasar框架第一项要件下的资格，关于第二和第三项要件的认定对最终决定并非必要；因此，本决定将予以保留。

行业“以及与其运营相关的其他行业和市场”、一般而言“改善民众的生活质量”以及“改善美国人民的基础设施”。然而，申请人未解释其事业将如何达到Matter of Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”的水平。同上，第890页。

申请人未解释其个人建筑管理公司如何通过为国家基础设施的现代化或可持续性作出贡献而产生国家级影响。申请人的商业计划未描述其公司所使用的某些技术将如何“刺激竞争对手的发展”，或其公司的活动将如何导致“改善民众的生活质量”。商业计划笼统地推测该公司的服务将为美国带来重大积极成果，但未提供独立证据或以其他方式解释该公司将如何对特定领域或经济产生预期的国家影响。

关于公司的经济影响，申请人的商业计划描述了其公司将惠及国家的若干理由，包括创造直接和间接就业以及税收收入。该计划预计在五年内雇用超过四十人，产生总计2,562,878.56美元的净收入并缴纳总计680,474.05美元的联邦税。然而，商业计划未为这些预测提供充分的依据，相关数字也未经具有证明力的证据佐证，不足以证明该公司更有可能在任何领域产生重大积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。她在此未做到这一点。商业计划未证明该公司将对建筑业或美国经济产生与国家重要性相称的影响。此外，尽管申请人表示其业务将惠及低收入社区，但记录未表明该业务在经济萧条地区运营，或该事业将以其他方式产生重大积极经济影响。

虽然商业计划概述了申请人拟提供的服务，但其主张的拟议事业的国家重要性依赖于建筑业在国民经济中的作用以及建筑对地方经济、社区和环境的一般影响。然而，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar第889页。申请人关于其公司对国家影响的宽泛愿景未得到具有证明力的证据的支持，包括任何关于其公司服务与国家基础设施状况、环境健康或经济之间存在因果关系的证据。

我们注意到，USCIS政策手册涉及针对企业家的具体证据考量。4 这些考量包括：虽然USCIS根据案情逐案裁决，但关于对经济的一般利益和创造就业潜力的宽泛主张不会确立企业家获得国家利益豁免的资格。例如，个人不能仅凭开设咨询公司、寻求从事具有国家重要性的职业或在具有国家重要性的行业工作来证明国家重要性。在此，

4 参见6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人商业事业的重要性不能仅凭其作为新公司的存在或该公司在建筑业内的运营来确立。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。虽然商业计划含糊地解释其公司的服务将带来美国基础设施、建筑的环境影响以及美国经济的改善，但这些主张的国家影响未得到与其拟议事业相关的客观证据的充分支持。目前不清楚商业计划所述规模和范围的业务将如何通过创造所称的经济“ 涟漪 ”效应产生重大影响。申请人未提供充分证据表明她将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收收入提供重大经济利益。因此，记录未证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的预期利益将达到Matter of Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

记录未确立拟议事业的国家重要性，而这是Matter of Dhanasar第一项要件所要求的。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。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Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

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)。非法居留或otherwise 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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。