JAN282026_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：40780656 日期：2026年1月28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）

申请人寻求为受益人——一名质量控制经理——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，并寻求豁免与该分类相关的职位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，认定申请人未能证明受益人值得豁免EB-2分类的职位offer要求，因而也未能证明值得豁免劳工证。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高级学位专业人士或在科学、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，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以以自由裁量方式[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。同上。

[1] 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

SCOPS认定受益人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士，但申请人未能证明受益人在Dhanasar分析框架下的资格。具体而言，SCOPS认定申请人已证明受益人拟议事业的实质价值，但未能证明其在Dhanasar第一项要件下的国家级重要性。[2] 基于下述理由，本办公室同意SCOPS关于国家级重要性的结论，因此将驳回上诉。

受益人目前担任质量控制经理，在建筑项目的质量控制的涉及和执行方面拥有超过七年的经验。其过往工作还包括担任设计工程师。申请人称，受益人拟继续担任质量控制经理，其将：监督包括军事基地在内的建筑项目；监控项目和人员以确保符合项目要求以及法律和客户规定；编写记录合规情况的报告并向利益相关方和监管机构传达问题；并利用技术知识和新兴技术在问题出现时制定解决方案，以保持项目按时、按预算完成。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件的国家级重要性要求时，SCOPS认定申请人未能证明受益人拟议事业的潜在预期影响。具体而言，他们认定记录未显示受益人的工作将如何产生超出公司客户、委托人、员工、受训人员及其可能共事的其他人员范围的影响，从而达到国家级重要性水平或触发重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了Matter of Dhanasar，忽视了来自美国海军利益相关方和独立专家的“有证明力的、未被反驳的”证据，并使用了将申请错误描述为“自行申请”的套话，表明SCOPS未对记录进行有意义的审查。

经重新审查并仔细审阅记录后，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未能履行其举证责任证明受益人拟议事业的国家级重要性，因此未能确立受益人获得国家利益豁免的资格。[3]

首先，本办公室注意到申请人关于SCOPS决定错误地将受益人称为“自行申请人”的主张。然而，这一错误至多属于无害错误。SCOPS的决定引用并分析了受益人实际拟议的事业，即担任质量控制经理，这正是Dhanasar第一项要件分析的核心。而且，如下文所述，在审阅记录后，本办公室同意SCOPS的意见，即证据不支持拟议事业的国家级重要性。因此，SCOPS的错误措辞并未严重到

[2] SCOPS还认定申请人未能证明受益人在Dhanasar第二项或第三项要件下的资格。
[3] 尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审阅并考虑了全部记录。

足以削弱该决定的程度。参见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害笔误的判例）。

回到Dhanasar分析框架，第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“ 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级重要性，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，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

在此，申请人未能证明受益人拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。申请人主张，本案的最终“ 客户 ”和“ 受益方 ”是美国政府，因此利益归于美国政府并最终归于美国公众。申请人称，受益人作为质量控制经理为[已隐去]建筑项目所做的工作对于确保建筑各方面符合[已隐去]地区技术、安全和运营标准至关重要，并有助于国家的任务准备和安全。因此，申请人主张该角色的影响超越单个项目，有助于[已隐去]基础设施的整体运营效能、安全性和可持续性。申请人还主张，美国政府一直强调维护和现代化其国防基础设施作为国家级重要性事项的意义。他援引国防部（DOD）和政府问责局（GAO）的行业报告，指出“ 军事设施状况恶化是可能削弱国防准备的关键脆弱性。 ”

然而，记录未能充分证明受益人作为单个公司的一名质量控制经理的个人工作如何达到国家级重要性水平。申请人主张，由于受益人的工作直接支持[已隐去]及其他[已隐去]和政府实体，其事业范围及其创造的利益“ 本质上 ”具有国家级重要性。但是，受益人在一个作为国家优先事项的重要行业或部门工作，本身并不足以确立拟议事业的国家级重要性。参见同上，第889页（指出第一项要件的重点在于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”）。申请人仍须证明其拟议事业在该国家级重要性领域中的潜在预期影响。在本案中，证据未能证明受益人的工作将充分延伸至其直接影响范围之外，以产生所主张的区域性或国家级重要影响。

例如，尽管申请人强调质量控制经理对于与美国政府签约的公司所发挥的“ 重要 ”作用，即有助于基础设施的整体运营效能、安全性和可持续性，但这并未说明受益人的具体拟议事业将如何产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual（规定“ 事业 ”一词比一般职业更为具体）。同样，申请人依据军方及其相关项目的重要性来确立该事业的国家重要性，但如上所述，在重要领域内或邻近该领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

但如上所述，在重要领域内或邻近该领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。虽然受益人的工作可能使其公司和客户受益，但记录未能充分说明这一特定事业——而非质量控制经理或与军事项目相关的工作一般而言——将如何在行业、经济、地区或国家层面产生如此更广泛的影响，以致上升到国家重要性的层面。

我们还考虑了受益人的支持信，但这些信件同样未能确立该事业的国家重要性。首先，就申请人、信件及记录中其他证据强调受益人的技能、个人特质、专业知识和成功记录而言，这些属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。此处的问题在于申请人是否证明了拟议事业的国家重要性。虽然部分信件确实声称拟议事业具有国家重要性，但这些陈述在很大程度上是结论性的，且侧重于质量控制经理一般而言的重要性、军方的重要性以及项目本身的重要性，而非具体解释为何受益人的工作尤其会直接产生所声称的国家重要性影响。

例如，申请人提交了一封来自[已隐去]的专家意见信，其为[已隐去]的土木工程教授。尽管该教授声称拟议事业“ 对国家的国家安全、经济繁荣和基础设施发展至关重要 ”，但该信并未提供细节说明受益人的具体事业将如何产生所声称的影响。例如，[已隐去]声称该广泛拟议事业将“ 支持本国的经济繁荣，不仅通过改善国家安全从而增强在全球经济中的国际影响力，还通过支持对GDP增长至关重要的若干行业 ”。他还指出，军费开支对美国经济有直接的积极影响，并且通过支持受益人的事业，国家将支持基础设施改善方面的军费开支。但是，除了这些宽泛的概括之外，[已隐去]并未提供任何具体证据，说明可直接归因于受益人未来工作的任何美国经济影响、就业创造或其他实质性利益。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但该教授并未解释，记录也未证明，作为单个公司的个体质量控制经理工作如何产生如此重大的经济活动，以致上升到“ 实质性积极经济效应 ”的水平或产生Dhanasar所设想的其他国家重要性影响。同上，第890页。相反，该教授的信主要依据国家军方对国家安全和经济的重要性来表明国家重要性，而非依据该事业本身潜在的预期影响。

由于记录中的文件未能充分确立Dhanasar第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明受益人符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析受益人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。据此，我们保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定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

由于申请人未能证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性，其未能确立受益人符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应予批准。

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，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。