JAN282026_08B5203 · 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：40777692 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）

申请人是一名商业分析师和贸易顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

SCOPS否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现依据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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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的外国人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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，USCIS 可行使自由裁量权，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；
- 该外国人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

二、分析

申请人于2003年在哥伦比亚获得了相当于美国对外贸易专业学士学位的外国同等学历。同样在哥伦比亚，他于2005年至2010年担任国际采购经理，并于2010年至2014年担任进口经理。申请人于2014年在哥伦比亚成立了[已隐去]，自那时起一直全职担任其经理。申请人最近一次于2022年5月以B-2非移民访客身份进入美国。USCIS记录显示，在其于2024年5月提交申请时，申请人是F-1非移民学生。

SCOPS认定，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位专业人士类别，即具有相当于高级学位的学士后经验。尚待确定的问题是，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认定申请人未满足Dhanasar国家利益测试的第一项和第三项要件。
申请人担任一家名为[已隐去]的哥伦比亚公司的董事会成员，该公司开发了“ 一个覆盖哥伦比亚海运活动的独家数据库 ”，以及另一个“ 提供来自超过52个国家信息的数据库 ”。申请人表示，其拟议事业是“ 开发、实施并提供一种专注于对外贸易的商业智能[BI]工具 ”，使用这些追踪货物运输的数据库中的信息。申请人表示，其“ 服务将侧重于提供对外贸易方面的专业咨询，对各种变量进行全面分析 ”。

申请人补充说，其服务将向“ 美国政府的边境管制机构 ”提供“ 过去三年哥伦比亚与美国之间海运活动的具体信息 ”，这将使这些机构“ 能够在货物抵达目的港之前对其进行可视化 ”。

申请人为其拟议事业成立了一家有限责任公司。该公司网站的打印件显示：“ 通过Power BI，2 我们提供一种咨询工具，为对外贸易市场情报提供有价值、可靠、完整且及时的信息。 ”该网站表明，申请人的公司将提供“ [海]运分析工具 ”、“ [市]场情报 ”和“ [定]制研究 ”，以及“ 基于提单的独家信息 ”。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 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前瞻性影响。Id.

2 Power BI 是微软提供的一种数据可视化工具。

在Dhanasar案中，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。 ” Id. 本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

本办公室不会推翻SCOPS关于拟议事业具有实质价值的结论。SCOPS还认定，申请人未完全满足Dhanasar第一项要件，因为他未确立其国家重要性。本办公室同意，理由如下。

申请人表示，其拟议事业具有国家重要性，因为“ 利用数据收集和分析来追踪、预测或识别异常情况，并监测船舶的航行路线和库存……有助于识别潜在的安全相关风险和威胁，例如走私、贩毒或引入非法产品。 ”申请人补充说，其服务将为“ 美国海运业提供关键信息 ”，因为“ [分]享航运路线、货物舱单和船舶时刻表数据是提高运输过程效率的关键。 ”

申请人提交了来自美国政府网站的材料，涉及海上安全、贩运及相关主题。还有一份来自一家英国公司网站的打印件，该公司提供与“ 海事情报 ”相关的“ 数据驱动的洞察和解决方案 ”，以及一篇关于“ 海运业数据共享的潜力 ”的博客文章。申请人主张这些材料表明其事业所寻求解决的问题的重要性，但这些材料并未直接涉及或讨论其具体的拟议事业本身。

申请人还提交了若干封信函。[已隐去]的总经理表示：

“ [申请人]在信息分析方面的知识和技能，以及[他]对我们与哥伦比亚和美国的海运贸易数据库的了解，将使[他]能够发现海运贸易中的可疑行为，并为边境安全做出贡献。此外，我们相信它能够帮助公司在国际市场上找到新的商业机会。 ”

……[已隐去]授予申请人一项独家许可，以在美国将本办公室的宝贵数据库商业化。该许可将使他的公司……能够继续提供国际贸易咨询服务，并为公司的增长以及商业运营的安全和效率做出贡献。

货运和进出口公司的官员以大致相似的措辞描述了申请人的拟议事业。一家公司的官员表示，申请人的工具“ 可以帮助我们识别新的潜在客户……[并]追踪行业趋势 ”，以及“ 协助我们为我们的服务识别潜在的新市场 ”并“ 使我们能够进行竞争分析以识别机会 ”。另一家此类公司的官员表示：“ 每天获得关于从哥伦比亚到美国的货物舱单和提单的最新信息，将对我们的

运营具有巨大价值。它将使我们能够做出明智的战略决策，使我们了解最新的进口趋势和模式”，并且“将是一个强大的市场分析工具”。第三家公司的官员表示：“国际贸易信息工具提供的洞察有望成为发现新视野的宝贵来源。我们相信，它将使我们能够识别新的机会、市场和战略伙伴关系，从而促进我们的增长和成功。”

在补件通知（RFE）中，SCOPS表示，申请人未能证明拟议事业将对其自身业务及其客户之外产生重大影响。SCOPS还表示，申请人未提交“详细的商业计划或充分信息，以证明其公司未来的员工规模和业务活动将带来实质性经济利益。”

作为回应，申请人提交了一份四页的商业计划，其中申请人“估计在前三年内将创造超过100个高价值直接就业岗位”。申请人未提供有关预期职位的具体信息，但笼统断言“平台的开发和维护将需要在”“软件工程与开发”、“数据分析与管理”、“网络安全”以及“项目管理与战略咨询”方面组建团队。该估计唯一引用的来源是一篇关于人工智能的在线文章，申请人指明了该文章但未提交。

申请人表示，其“平台……允许用户详细追踪货物……并筛选历史和实时数据以识别异常贸易行为”。申请人断言，借助其平台，“美国港口可以更好地为来自拉丁美洲高流量关键港口的入境货物做准备，标记高风险集装箱以供检查，并采取预防措施以减少潜在安全威胁”。他补充说，其“拟议活动有意构建为双重影响平台——既服务于公共安全机构，也服务于更广泛的私营贸易生态系统——具有清晰且可扩展的全国性应用”。

申请人表示，其平台包括一个“联邦使用模块……专供美国政府机构使用”、一个“贸易情报模块……为美国私营部门公司量身定制”，以及一个“学术模块，为大学获取经核实的航运数据提供便利”。申请人断言，其“平台在”“提升监控货物流向的能力”方面“发挥着关键作用”。

申请人未能证明上述活动如何具有足够广泛的影响以确立国家重要性。

申请人网站的一份打印件包含以下内容

._____..“现行法规已经要求入境货船在抵达美国之前提供有关货物及货船将访问的外国港口的信息。参见，例如，19 C.F.R. § 4.7a。申请人断言其平台将使联邦机构能够发现“违规”和“异常”，但他未更详细地解释其数据平台将如何阻止非法贸易或协助发现非法贸易。申请人似乎转而依赖一个笼统主张，即执法行动在拥有更多、组织更好的数据时会更加有效。

SCOPS得出结论认为，虽然申请人的拟议平台可能为个人客户和大学研究团队汇编有用信息，但申请人未能确立其国家重要性。SCOPS还认可商业计划中的“ 员工和收入预测 ”，但得出结论认为该计划“ 未提供任何细节说明其依据，也未解释这些预测将如何实现 ”。

在上诉中，申请人主张SCOPS不当“ 要求详细的收入/就业预测 ”，并且“ Dhanasar案在国家安全和贸易透明度影响本身已足够的情况下，并不要求此类经济建模 ”。然而，SCOPS并非仅依赖收入和就业创造方面缺乏细节；那只是SCOPS考虑的因素之一。

申请人主张他提交了“ 一份详细的商业计划 ”，该计划“ 预计在前三年内创造超过100个高度专业化就业岗位 ”。商业计划缺乏细节与就业创造数字是否合理、现实且有充分依据的问题相关。虽然就业创造是Dhanasar案下的相关因素，但申请人若无证据佐证所主张的数字，便无法满足其举证责任。我们将在下文结合Dhanasar第二项要件再次讨论该商业计划。

申请人还称，其“ 拟议事业旨在加强美国经济中规模最大、最具战略重要性的部门之一：贸易与物流生态系统 ”，该生态系统雇用了“ 超过28.6万名工人 ”。然而，该经济部门的整体规模并不能体现申请人具体拟议事业的相应重要性。

申请人表示：“ [补件]回应中引用的独立研究证实，[申请人的]平台将把物流成本降低12%，并将货物运输时间缩短10%。 ”补件回应引用了这些声称的统计数据，并提及一项关于“ 海运数字化 ”的研究，附有SPLogistics网站上一则博客文章的网址。申请人未提交该文章的副本。因此，申请人未能证明该博客文章包含所声称的信息，也未能证明该文章具体涉及其数据平台而非更广泛的数字化。由于申请人未提交所声称的证据，该证据不在记录中，我们无法评估其是否支持其主张。他未能满足其举证责任。

申请人表示，通过向大学提供其平台，“ 该平台通过……支持应用研究和学生培训，促进长期劳动力发展 ”。申请人未证明其平台将对使用该平台的学生之外的教育产生影响。在Dhanasar案中，我们认可了申请人计划的教学活动，但得出结论认为他未能确立对教育的更广泛影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，即使这种程度的益处似乎也是推测性的。记录显示，申请人于2025年春季联系了两所大学，商讨参与“ 一个试点项目……探索该平台是否对大学及其学生具有学术价值 ”。记录未显示该试点项目实际发生，也未显示其确立了该平台的价值。

申请人主张其“ 事业涉及具有国家重要性的贸易和安全关切 ”。问题不在于这些议题的整体重要性，而在于申请人具体拟议事业在这些议题方面的国家重要性。海上安全的重要性并不必然意味着申请人的数据平台将具有国家重要的

影响和意义。虽然申请人主张他将向美国政府机构提供其平台，但我们将在Dhanasar第二项要件的背景下讨论这些机构是否已表现出使用该平台的任何兴趣。

与上文讨论的经济数据一样，申请人提供了关于国家安全、贸易监测及相关议题的一般信息，然后在没有充分阐述和佐证的情况下断言其拟议事业将对那些关切领域产生重大影响。

推荐信若来自该人所在领域、对该人的成就具有第一手知识的专家，描述那些成就，提供该人如何具备良好条件推进其事业的具体例子，并得到其他独立证据的支持，则可能具有说服力。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人在本案中提交的推荐信不符合该标准。所提交的推荐信非常笼统地表示申请人的平台是一项重要贡献，但这些推荐信既缺乏细节也缺乏佐证。例如，其中一封来自“一位具有国际贸易经验的专业人士”的推荐信提到“[申请人的平台]已经对哥伦比亚海上贸易分析产生的影响”，但未提供关于该影响的任何细节，也未引用任何客观来源。

如上所述，已有现行方法和系统按法律要求追踪和报告国际货物运输。申请人未证明其拟议平台如何构成足够的改进，以至于值得豁免通常依法规适用于其领域专业人士的劳工证和职位offer要求。

基于上述理由，我们同意申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

B. 具备良好条件推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转移到外籍人士。为确定外籍人士是否具备良好条件推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

SCOPS得出结论认为，申请人已证明其具备良好条件推进拟议事业。我们不同意，并将撤回该结论。

在针对补证通知（RFE）的答复中，申请人声称其“平台并非概念性提案；它是已投入运营的，目前正与学术及私营部门合作者进行试点。”但申请人未提交持续运营的证据，以证明在实现拟议事业方面有任何进展。一般参见《美国公民及移民服务局政策手册》第6卷，前引，F.5(D)(3)。我们注意到，申请人本人声称在使用人工智能建立拟议事业所述类型的数据平台方面没有任何背景或培训，且案卷中没有任何

证据表明他曾雇用任何其他人来建立和维护此类系统。补证通知答复书面论证意见中的陈述本身并非“平台……已投入运营”的证据。3

在否决通知中，SCOPS表示：“为回应补证通知而提交的商业计划作出了各种人员配置和收入预测，但未提供任何细节说明其依据，也未解释这些预测将如何实现。因此，该计划不具有证明力。”SCOPS是在Dhanasar第一项要件的语境下作出这一结论的，但我们认为该信息同样与第二项要件相关。

该商业计划包含一些关于平台及其预期用户的信息，但提供的具体细节很少，且未注明这些细节的来源。“定价”部分仅12个词，且未列明任何价格。计划中有运营前三年的收入预测，但除“[c]orporate subscriptions”（企业订阅）和“[c]onsulting and custom studies”（咨询与定制研究）等表述外，没有关于该收入的任何细节。该文件缺少一份全面商业计划通常应包含的许多信息。4

法规和Dhanasar案并不要求提交商业计划，但如果申请人的拟议事业涉及在美国创办企业，则商业计划或对该事业的其他类似描述应由其他独立证据予以支持。一般参见《美国公民及移民服务局政策手册》第6卷，前引，F.5(D)(3)。

由于申请人选择提交商业计划，其缺乏具体细节对于拟议事业已进行多少准备工作这一问题具有实质意义。本案中的拟议事业涉及创建一家新企业，举证责任在申请人，须提供足够信息表明其处于有利地位以推进该事业。

此外，申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。美国公民及移民服务局不能在申请人日后依据新的事实情况变得符合资格后，于未来某一日期适当地批准该申请。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

商业计划引用了2025年发布的背景信息，这意味着，按提交时的版本，该计划在申请人于2024年5月提交申请时并不存在。因此，该计划不能证明在提交日之前已经发生的规划和准备程度。申请人于12023年注册一家有限责任公司，在这方面并不充分；它证明该公司存在，但并未表明该公司有能力开展拟议事业的活动。同样，公司网站的存在并不证明该公司正在开展拟议事业的活动，或已做好充分准备开展这些活动。

另一个需要考虑的因素是“该人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人处获得的兴趣或支持。”一般参见《美国公民及移民服务局政策手册》第6卷，前引，F.5(D)(3)。案卷显示，2025年4月，申请人正试图招募大学

3 参见Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见中的陈述……不是证据，因此不具有任何证据分量”）。
4 参见，例如，Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998)。Ho案涉及不同的移民类别，但其对商业计划的描述在此具有相关性，因为“[按（先例决定中）所述创建一份全面的商业计划，是任何寻求经营可行企业的商人的通常做法。”同上。

参与“一个试点项目”。所记录通信的试探性质并不表明申请人在提交申请时（即近一年前）处于有利地位以推进拟议事业。

申请人提交了航运业人士的信函，这些人士赞扬该平台的概念，但这些人并未声明其企业实际上正在使用该平台。

申请人强调其平台可能对联邦政府有用。政府实体持续的兴趣可以成为Dhanasar第二项要件下的有利因素。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。但申请人未证明政府实体存在此类兴趣。

申请人对补证通知的答复包括电子邮件打印件，显示申请人联系了美国海关与边境保护局（CBP）、美国缉毒局（DEA）以及美国港口管理局协会拉丁美洲办事处（AAPA Latam）。邮件日期显示，这些联系发生在SCOPS于2025年4月发出补证通知之后，即申请提交日期2024年5月之后近一年。

即便在那时，这些往来函件也未显示上述任何机构和实体正在使用申请人的平台或已采取具体步骤使用该平台。来自CBP的唯一函件是一封感谢申请人“注册CBP Business Connection”的邮件。来自DEA的一封电子邮件称：“您的请求可能引起DEA的兴趣，我们将将其存档，以备未来的行业日活动，届时所有感兴趣的公司将有机会参加并就潜在产品进行介绍。”AAPA Latam对申请人的答复为西班牙文，申请人未按8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的要求提供经认证的英文翻译。申请人未提交任何证据表明这一初步联系导致其所联系的任何机构采取任何进一步行动。

基于上述理由，我们将撤回SCOPS关于申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业的认定。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益测试的第一项和第二项要件。对剩余第三项要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。由于申请人未以其他方式证明其符合所寻求类别的资格，我们无需触及、因而保留Dhanasar剩余要件。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定并非必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

我们同意SCOPS的意见，即申请人未证明拟议事业的国家重要性。我们进一步认定，申请人未表明其处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未证明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

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，或在其他方面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条被启动遣返程序。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。