JAN282026_09B5203 · 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：40777279 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）

申请人是一名首席执行官，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，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，也未能证明总体而言豁免所要求的职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类资格，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才能的个人。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，则其必须进而证明其值得裁量性地豁免职位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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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本质上属于裁量性质）。

- 拟从事的事业同时具有实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；且
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人表示，拟从事的事业将是作为电气工程领域的企业家和首席执行官，因为其将经营一家企业，该企业是“一家提供咨询和安装服务的服务提供商，旨在应用和改进实现能源效率的最佳方法，为该行业的客户寻求最佳设备和技术创新。”SCOPS驳回了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的EB-2分类资格，但其未能证明豁免职位offer和劳工证要求符合国家利益。经审查，基于下述理由，本办公室同意申请人未能充分证明拟从事事业的国家重要性，从而未能依据Dhanasar分析框架的第一项要件确立资格。尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，重申了关于拟从事事业所称国家重要性的论点，并引用了此前已纳入案卷的文件。申请人总体上在上诉中主张，SCOPS“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律，从而损害了上诉人。”适用于移民福利申请的证明标准是“优势证据”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室评估申请人的主张是否“更有可能”或“很可能”为真，同时也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未进一步解释或指出SCOPS在驳回申请时适用了优势证据以外的任何证明标准的任何具体情形。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

在上诉中，申请人称SCOPS未充分审查所有证据，包括商业计划书、推荐信、行业报告和文章以及简历。然而，在决定中，SCOPS讨论了行业报告和文章、推荐信以及申请人的资格和经验。申请人未解释SCOPS未能考虑哪些具体内容，也未解释案卷中如何包含足以推翻SCOPS分析和认定的证据。因此，本办公室不认为申请人的主张——即SCOPS未适当审查所有证据——有依据。
申请人在上诉中重申，其拟从事的事业将是经营[已隐去]，且其具有“通过创造就业和经济影响为美国经济做出重大贡献的潜力”，因为该公司将“为住宅、商业和工业领域的企业带来最佳的电气工程和能源效率解决方案”。申请人还表示，其计划通过提供高科技解决方案帮助中小企业精简内部流程，帮助客户组织和管理其

能源使用并提升业务绩效。此外，申请人表示将在“ distressed neighborhood zones（ distressed社区区域）”开设办事处。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人反复强调其经验、技能和知识。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到该外籍国民身上 ”。Id. at 890。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而非工程、移民和创业精神的重要性。[2] 进一步而言，本办公室寻求拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，且“ [某]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. 拟从事事业的更广泛影响可以告知本办公室该拟从事事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟从事事业的地理位置和关注焦点。本办公室还指出，“ 一项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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。对于创业型事业，在确定事业的国家重要性时，本办公室在分析中还会考虑收入增长、收入创造和就业创造等额外因素。一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)（“ 企业家的具体证据考量 ”）。

此外，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在上诉中，申请人称其公司“ 打包了可复制的工程协议、安全/维护标准和停电预防手册，可部署于多个公用事业公司、交通机构和工业园区。 ”然而，申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即经营一家向客户提供咨询服务的企业所产生的预期影响达到了国家重要性的水平。申请人未解释其协议和标准将如何传播至其客户之外并对行业产生更广泛影响。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，案卷未通过支持性文件显示其具体服务如何能够充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。申请人提供了关于国家影响的非常笼统的概念，但未提供具体信息说明其在某一地区为客户提供服务的企业实际上如何能够产生国家影响。本办公室进一步指出，申请人关于美国电气工程专业人员短缺的主张，并不能使其拟从事的事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为美国劳工部通过劳工证程序直接处理这些短缺问题。

2 申请人关于行业文章和报告的主张与提交材料涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

申请人讨论了可能支持可再生能源、储能和电气化交通扩张的美国政府的举措。尽管申请人的工作可能处于一个重要领域，但其仍必须证明具体拟议事业在Dhanasar框架下如其所呈现的那样具有国家重要性。虽然申请人的工作可能处于电气工程和可再生能源领域，但仅此一点并不意味着其达到了国家重要性的水平。拟议事业本身仍必须达到Dhanasar所规定的预期影响水平。我们认可该行业的价值和重要性；然而，在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人错误地依赖行业的重要性来确立申请人拟议事业的国家重要性。尽管该证据提供了关于行业本身以及政府支持该行业的努力的背景信息；但没有足够的书面证据证明具体拟议事业对该行业的更广泛影响，受益人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要素中的“ 国家重要性 ”要素。

在Dhanasar中，我们指出，“ 一项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，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。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在上诉中，申请人表示其计划将总部和未来分支机构设在“ 困境社区区域 ”。然而，申请人未提供证据说明什么符合“ 困境社区区域 ”的资格，或所提供的职位是否位于此类区域内。此外，就申请人试图将其企业位于困境区域等同于Dhanasar所强调的在“ 经济萧条地区 ”创造就业和经济影响而言，证据未充分解释仅仅将其办公室设在“ 困境社区区域 ”如何符合“ 重大积极经济影响，特别是位于经济萧条地区 ”。而且，即使申请人的企业将在“ 困境社区区域 ”地点产生新就业（其尚未确立这一事实），这种潜在雇用所带来的经济影响也过于模糊，无法被视为Dhanasar所设想的国家重要性。Id. at 890。

经审查商业计划，申请人预计其企业到第五年将共有28名直接雇员和117名间接雇员。在其预计财务信息中，申请人预计其企业到第五年将产生约1300万美元的收入，并缴纳612,590.00美元的年度税款。我们认可申请人的商业计划预计到其运营第五年将创造就业、收入和缴纳税款，但该计划未充分详细说明收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，在没有更多证据的情况下，其未确立其事业将具有与国家级重要性相称的重大积极经济影响。Matter of Dhanasar at 890。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要素所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar第二项和第三项要素下的资格将没有实际意义。据此，我们保留这些问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素，我们认定其未确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(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表格（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，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。