JUL012026_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：40638902 日期：WL. 01, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名飞行员，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。1 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员。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要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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 USCIS 的决定未就申请人是否符合基础 EB-2 签证分类的资格作出裁定。
2 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 批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

USCIS 认定申请人未满足 Dhanasar 先例决定中规定的三项要件中的任何一项。因此，需要确定的唯一问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于其拟议事业，申请人表示：

[申请人]将牵头一项旨在满足美国航空业内物流、运营和安全需求的倡议。认识到培训有志人员进入航空领域以及使现职人员具备航空运营所需技能的重要性，[申请人]将专注于提供全面的培训项目。利用其在空军的背景和生理航空训练方面的专长，他将开发纳入航空技术和新兴进步的专门培训模块。

[申请人]倡议的一个关键方面将是创建可通过各种社交媒体平台获取的教育内容，包括 Instagram、YouTube、Spotify Podcast、Google Podcast 和 Invoxx。通过研讨会、培训课程和专门的播客，他将传播关于航空基础知识、安全规程、技术进步和航空公司行业管理的知识。这些内容将面向航空爱好者和专业人士，涵盖维护、客舱乘务运营、飞行和空中交通管制等多个领域。

[申请人]旨在与美国专业人员合作，有效执行其培训项目。通过与当地专业人士和机构合作，他将确保该倡议有助于国家航空部门的人力发展。这种合作在经济萧条地区尤为关键，在这些地区航空业可作为经济增长和创造就业的催化剂……通过其努力，[申请人]设想不仅提供就业机会，还振兴航空部门并促进其内部的创新和可持续性。

如下文所述，本办公室认定申请人未依据 Dhanasar 所设分析框架确立国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业的价值可在

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。同上。本办公室同意申请人所称其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前瞻性影响。同上。为支持其提供飞行培训和咨询服务的拟议事业，申请人提交了其公司 I I 的 2024 年 3 月“ 专业计划 ”。该商业计划包括行业数据、关于公司及其服务的信息、I I 财务预测和预估、商业策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用 5 名人员，第二年 8 名，第三年 11 名，第四年 14 名，第五年 17 名，但他未详述这些预估，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提供了第一年 460,262 美元、第二年 695,247 美元、第三年 769,425 美元、第四年 1,005,702 美元、第五年 1,096,250 美元的收入预估，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的解释。3

申请人还提交了关于航空安全重要性、解决飞行员短缺、提高航空组织内的运营效率、培育安全文化、战略伙伴合作、知识转移和准备、国际合作以及对航空业经济健康作出贡献的信息。虽然这些信息有助于表明为航空业人员提供培训具有实质价值，但国家重要性的认定并不单纯侧重于某一领域、行业或职业总体上的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，关于这些主题的信息并未说明申请人具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

此外，申请人提交了来自 E-T-S-、G-M-、J-G-R-、J-P- 和 M-C- 的支持信，讨论其航空运营能力和作为飞行员的经验。他还提供了来自 A-S-、J-M- 和 L-E-A- 的信件，反映有意聘请其服务。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。同上 at 890。此处的问题是其所拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人的支持信并未证明其拟议事业将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在前瞻性影响如何能够在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性的积极经济效应。

3 申请人的上诉提交材料包括一份“ 原始商业计划附件 ”，其中列明“ 预计收入 ”为第一年75,000美元、第二年180.000美元、第三年300,000美元、第四年400,000美元、第五年550,000美元，但该文件未详细说明这些预测将如何实现。

申请人还提供了一封来自R-A-B-博士的“专家意见书”，R-A-B-博士是Innova Educational Services的专业资历评估员，以支持其国家利益豁免申请。R-A-B-博士主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为它涉及“航空业内的后勤、运营和安全需求”，并“旨在提升该行业的效率、安全和准备程度”。她还断言，申请人“培训有志航空人员并提升现有员工技能的举措，与劳动力发展和经济增长相关的国家优先事项相一致”。R-A-B-博士进一步声称，申请人“注重与美国专业人员合作，确保该举措有助于创造国内就业并支持当地社区，尤其是经济萧条地区的社区”，但她并未解释申请人按其拟议事业所设想的对公司培训项目及其咨询项目的日常管理如何达到国家重要性的水平。即使申请人商业计划中预测的就业增长，记录也未表明其[已隐去]将雇用大量美国工人或以其他方式提供Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”。Id. at 890。R-A-B-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其领域具有更广泛的影响或对我国具有实质性积极经济影响，从而表明其国家重要性。

在驳回申请时，USCIS认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。USCIS的决定表明，他未能证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户、或他将培训的个人之外，从而对航空业或其领域产生更广泛的影响。USCIS还认定，申请人未能证明其“公司预计的人员配置水平、商业活动或应缴税款将在该领域、行业或经济中产生与国家重要性相称的更广泛影响”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业针对美国航空业“持续存在的飞行员短缺”问题。他表示：

根据波音公司《2024年飞行员和技术人员展望》，到2043年北美将需要123,000名新飞行员。Oliver Wyman预测到2026年将短缺24,000名飞行员，而美国劳工统计局估计到2033年每年将有18,500个职位空缺。这些短缺已导致全国范围内大面积航班取消、区域社区服务减少以及运营中断增加。

尽管申请人声称其拟议事业将通过“支持劳动力发展”服务于我国，但他未能证明其事业将超出与其特定公司、其咨询项目或其社交媒体平台相关的个人和学员之外，对其领域或行业产生更广泛的影响。4 此外，我们不被以下论点所说服：由于申请人所在行业工人短缺，其拟议事业具有国家重要性。在此，申请人未能确立其拟议事业将影响或显著

4 同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

减少所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张其事业与“联邦交通和安全优先事项”相一致，并涉及“联邦航空管理局监管合规的基本需求”。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其打算在美国提供飞行培训和航空相关咨询服务，但他未提供充分的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超出其公司及其学员和客户之外，对其领域、航空业安全实践或美国经济产生与国家重要性相称的更广泛影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国其他地区提供实质性经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人断言其事业将为美国工人创造就业机会，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。

申请人未能确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（尤其是在经济萧条地区）、具有其他实质性积极经济影响、在该领域具有国家甚至全球影响、或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留对他在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的认定。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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定他未能确立其有资格或以其他方式在裁量上应获国家利益豁免，作为

裁量事项。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

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表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。