JUL232026_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：40784782 日期：WLY 23, 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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定记录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。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题适用重新审查（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。

I. 法律

为符合作为基础的 EB-2 签证分类，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（exceptional ability）的个人。该法第 203(b)(2)(A) 条。如果申请人证明其符合作为基础的 EB-2 分类资格，则其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。该法第 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，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业（proposed endeavor）兼具实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）；(2) 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。同上。

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 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

II. 分析

申请人声称其在拉丁美洲和美国拥有超过 20 年的水系统运营、安全及基础设施咨询经验。他目前担任其自有公司的总裁，~----------~ 其过往职位包括一家住宅和商业管道公司的现场经理、管道技术员以及生产主管。

申请人表示，其拟议事业是建立并扩展 ~-----~ ~-------，通过该事业他将提供“ 高度专业化的工程咨询服务，旨在应对水净化和输配系统的设计、实施和现代化方面的系统性挑战 ”。其主要服务将包括水基础设施咨询、法规合规支持、可持续性整合、培训和劳动力发展，以及采购和供应链咨询服务。

服务中心运营处（SCOPS）认定申请人符合作为基础的 EB-2 分类资格，即高级学位专业人士，但认定其未能在 Dhanasar 分析框架下证明其资格。具体而言，尽管 SCOPS 认定拟议事业具有实质价值且申请人处于有利地位能够推进该事业，但他们得出结论认为，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

在认定申请人未满足 Dhanasar 第一项要件中的国家重要性要求时，SCOPS 认定记录（包括支持信、商业计划和行业文章）未能证明拟议事业的潜在预期影响。他们认定，除其他事项外，证据未能显示该事业将具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应，或该事业将广泛增进社会福利。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 的决定未能遵循“ 总体情况标准 ”（totality of the circumstances standard），因为其孤立而非整体地评估证据。他还主张 SCOPS“ 过度扩展了要求，要求提供额外证据 ”，而 USCIS 政策手册或 Dhanasar 并未明确要求这些证据，并且 SCOPS 错误适用了优势证据标准。但经重新审查，本办公室同意 SCOPS 的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能证明其符合国家利益豁免的资格。2 据此，本办公室将驳回上诉。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，尤其是在

2 尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了全部记录。

经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第 890 页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。特别是，记录未能说明其具体事业将如何充分延伸至其公司、客户及其培训的个人之外，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域。

记录中的大部分证据和申请人的论点聚焦于涉及美国供水和水基础设施系统的领域的普遍重要性。他主张其事业具有国家重要性，因为它“直接应对美国各地社区面临的关键挑战，包括水质风险、老化基础设施和气候相关干扰”。他声称其事业在“环境工程和水系统领域具有深远影响”，因为“它应对美国最紧迫的基础设施和公共卫生关切之一：对安全、可靠且符合法规的水处理和输配系统的需求”。此外，他主张其事业直接支持联邦认可的目标，即改善国家水基础设施，并包括关于“国家水计划指南”、环境保护局“战略计划”和“气候适应实施计划”等政府报告。他还提交了各种行业文章和报告，主题包括美国水基础设施、潜流带（hyporheic water zone）和移民就业。

尽管本办公室认可涉及美国供水和水基础设施系统的领域的价值，但在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第 889 页。在此，尽管文章和报告提供了上述领域的普遍背景信息，并说明了拟议事业的实质价值，但它们未能证明其未来运营一家工程咨询服务公司的具体工作将如何更广泛地影响这些领域。在重要领域工作本身不足以证明拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明该事业在该国家重要性领域中的潜在预期影响。

申请人还主张其事业将对经济产生积极效益。他声称将通过雇用美国本土工程师、技术员和法规顾问来创造就业。此外，他声称将间接提振地方经济、提高公共部门效率，并支持高需求行业技术工人的职业发展。他主张将在建筑、测试实验室和物流等行业产生涟漪效应。

申请人提交了一份商业计划，其中预计第一年将雇用一名全职员工和两名兼职员工，到第五年增至四名全职员工和八名兼职员工。他还估计第一年收入在 300,000 美元至 450,000 美元之间，到第五年增至 921,375 美元至 1,289,925 美元。然而，证据未就这些预测的依据提供充分细节。此外，证据似乎未能支持其计划中的主张和数字是现实的。例如，尽管申请人的公司似乎自 2018 年以来一直在运营，但记录中的文件，包括其公司的

2023年至2025年的银行对账单似乎并未反映该公司已达到预估的收入预测。尽管一项事业在性质上是前瞻性的，但记录并不支持该公司的业绩——虽然并非特别要求——能够证明商业计划中的数字是现实的。

然而，即使这些预测是准确的，我们仍会认定申请人未能充分证明拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，以至于达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。例如，尽管其公司预计在运营第一年收入为300,000美元至450,000美元，到第五年增至921,375美元至1,289,925美元，但记录并未反映这些数字将对区域或国家经济产生何种影响，也未显示任何潜在利益将达到“ 重大积极经济影响 ”的水平。他也未解释到第五年雇用四名全职员工和八名兼职员工如何表明其未来的人员配置水平将为其公司运营所在地佛罗里达州或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的重大经济利益。虽然任何商业事业产生的收入和就业机会都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人有责任证明其特定事业的潜在积极经济影响将是“ 重大的 ”。

记录也不支持该事业将如所称具有其他国家重要性影响。申请人称他将提供劳动力培训项目。但是，正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，申请人也未证明这些活动将充分延伸至其所培训的个人之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响国家。同样，尽管申请人声称“ [将]创新和先进技术纳入水资源管理将成为这项事业的一个标志 ”，但除了这些模糊的陈述之外，他未进一步解释，例如，他计划实施哪些创新、这些创新与市场上已有的做法有何不同或更优，或者它们将如何提供有助于进步的原创性创新或以其他方式对行业产生更广泛的影响。Id. at 889。

尽管申请人试图通过将其事业与在其领域工作可能产生的一般社会和其他利益相联系来突出其事业的更广泛影响，但他未能证明其特定事业将如何实现这些目标并对该领域产生达到国家重要性水平的更广泛影响。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（规定申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张）。例如，尽管申请人主张“ 现代化的水利基础设施可以带动相关行业的增长 ”以及“ [改善的水质和供水可以促进农业、制造业和发电等行业的发展，从而增加产出、出口和经济收益 ”，但证据并未揭示其特定服务将如何充分延伸至其客户之外以对该领域产生此类更广泛的影响。申请人将其拟议事业与这些影响相联系的主张过于牵强，且缺乏充分的佐证证据来表明其运营一家单一工程咨询服务公司的特定事业将产生此类影响。

申请人还提交了大量支持信，但这些信件同样未能证明该事业的国家重要性。3 首先，就这些信件、申请人及记录中的其他证据所强调的申请人的技能、个人特质和过往成就而言，这些属于Dhanasar案第二项要件下的考量因素。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在根据Dhanasar案第一项要件进行分析时，我们聚焦于拟议事业本身。Id. at 889。尽管申请人提交了一封由I_____I撰写的专家意见书，其为_____的副教授，但其意见在很大程度上是概括性的，并未有意义地涉及申请人特定拟议事业的细节以及该事业具体将如何产生所声称的国家重要性影响。相反，该教授作出了宽泛的概括，例如“ [拟议工作促进国家对气候扰动的韧性，降低水媒疾病暴发的风险，并增强对环境保护法律的遵守 ”以及“ [通过基于社区的基础设施改善、增加的监管支持和能力建设举措，该事业将不仅提升水质，还将促进社会公平。 ”但他几乎未解释申请人的事业具体将如何实现这些结果，也未提供直接将申请人的事业与该领域任何更广泛影响相联系的佐证证据。

申请人还提交了有意使用其服务的潜在客户的信件，但这些信件同样未提供充分信息以证明该事业将产生所声称的重大经济或更广泛影响。虽然它们可能表明一定的客户兴趣以及申请人的服务可能为其潜在客户提供一些利益，但现有记录不足以证明其拟议事业将对该领域产生如此更广泛的影响，以至于达到国家重要性的水平。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立其拟议事业如Dhanasar案第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其是否已根据Dhanasar案其余两项要件确立资格的剩余问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

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)。不在美国合法居留的外国人，或

3 与申请人在上诉中的论点相反，我们对SCOPS决定的审查并不反映存在要求美国政府机构直接支持以批准申请的“ 强制要求 ”。

其他不可入境或可被驱逐出境者，可能因签发I-862表《出庭通知》而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。这些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利益。