JUN032025_01B5203 · 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：37312951 日期：2025年6月3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）

申请人是一名运营经理，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或具有特殊能力的人员，并寻求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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定申请人未能确立符合基础 EB-2 移民分类的资格，也未能确立豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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，申请人必须确立其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第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裁量性地豁免工作要求，即符合“ 国家利益 ”。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）可作为裁量事项，[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；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

SCOPS 认定申请人未能确立其符合基础 EB-2 签证分类的资格，也未能确立裁量性地豁免工作要求将符合国家利益，因为她未能确立 Dhanasar 三项要件中的任何一项。

基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能确立其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。由于该问题对上诉具有决定性，本办公室对申请人关于其是否满足 Dhanasar 其余要件以证明其值得裁量性地豁免工作要求符合国家利益的论点，以及其是否满足基础 EB-2 签证分类要求的论点，均不予裁断。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中裁断替代性问题）。

在基础记录中，申请人提交了一份商业计划，声称她将指导并监督其自有公司，公司总部位于加利福尼亚州，将提供咨询和审计服务，帮助其他公司改善绩效并遵守法规。申请人的公司将分析和优化运营，识别改进领域，实施新技术，并确保公司遵守标准和法规。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该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. 在上诉中，申请人声称 SCOPS 认定其拟议事业具有实质价值。虽然 SCOPS 并未裁定申请人的事业是否具有实质价值，但本办公室仍认定申请人在下述记录中充分证明该事业属于 Dhanasar 所设想的领域之一或多个，从而确立了其拟议事业的实质价值。

在裁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. 本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并解释称“ [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

[1] 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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

全球影响。”Id. at 890。本办公室还指出，“[一]项事业若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，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.

SCOPS 审查了申请人为支持其拟议事业的国家重要性而提交的文件，包括关于支持小企业和国家倡议的文章（申请人声称其拟议事业与之相符）、一份商业计划和一份专家报告。SCOPS 认定申请人的文章不具有证明力，因为这些文章未讨论与其具体事业相关的任何细节，而是泛泛讨论各种行业并提供这些行业的统计数据。SCOPS 还认定申请人的商业计划和专家函件包含未经证实的断言，因此不能支持其拟议事业的国家重要性。例如，SCOPS 指出该计划对业务作出了各种预测，如五年内的人员配置、收入和税收预测，但未提供任何预测依据或支持其预测重要性的证据。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 未适当权衡其专家意见函件。为裁定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量，包括相关性、证明力和可信度。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。正如 SCOPS 所指出的，该专家函件仅重述申请人的断言，没有支持这些陈述的佐证细节。例如，根据该函件，申请人的公司将“产生重大就业效益，预测显示将在多个行业创造直接和间接就业机会”，并且“通过优化其运营和采用创新可持续做法，该公司将为其所服务地区的整体经济健康作出贡献。”该专家函件还描述了申请人“丰富的专业知识和追求卓越的坚定承诺”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人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。在此，申请人的专家函件和支持证据不能支持其拟议事业的国家重要性。[2]

申请人未主张 SCOPS 对其拟议事业国家重要性的分析存在任何其他错误。相反，她重申了许多下文所述的论点。她主张其拟议事业将改善职业短缺并创造新就业机会，将提高重要领域的盈利能力和效率，从而增进社会福利。然而，所谓的职业或职业技能短缺并不会使拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。此外，本办公室承认 Dhanasar 决定设想“[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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. at 893。然而，申请人在下述记录中或现在上诉中均未指明方法和

[2] 本办公室无法逐一讨论每项支持证据，但已审查全部记录。

她打算实施的与其事业相关的改进措施，或解释这些措施将如何对超出使用它们的个人或实体的领域产生全球或国家层面的影响。此外，申请人未证明其拟议事业的方法或策略在多大程度上优于美国现有及正在使用的方法或策略，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球层面的影响。

申请人进一步声称她将在服务不足的地区实施具体的经济发展项目。她描述与小企业合作实施相关策略，例如促进可持续经济增长，这与国家目标相一致。仅仅在重要领域或政府实体描述为优先事项的领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。See id. at 889（解释在确定国家重要性时，我们不关注个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是关注“外国人拟从事的具体事业”）。此外，申请人未提供证据证明该公司打算运营的地区经济萧条，或具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济影响。如前所述，申请人未提供商业计划或其余记录中预测的依据，也未证明此类数据的重要性以及此类未来就业数字将雇用该地区大量劳动力或将对创造就业和经济增长产生实质性影响，无论是对加利福尼亚地区还是更广泛的美国经济，达到与国家重要性相称的水平。Id. at 890。

申请人未以优势证据标准证明其拟议事业的更广泛影响，即该事业将在其领域内具有全球影响或将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响，从而被理解为具有国家重要性。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性，这是确立Dhanasar框架第一项要件的要求。因此，申请人未证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。