JUN132025_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：38871235 日期：2025年6月13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，即一家面向中小型企业的美国管理咨询公司的拟任负责人，请求将其归类为基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别，并豁免该类别的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有自由裁量权，可免除职位邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”。同上；另见Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免是一项自由裁量决定）。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请。SCOPS认定申请人作为持有“高级学位”的专业人士成员符合EB-2类别的资格。但SCOPS得出结论，她未能证明其拟议事业具有“国家重要性”，或者总体而言，给予她国家利益豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS“忽视或错误解读了关键证据”。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意SCOPS的意见，即她未能证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合EB-2类别的资格，即作为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”的外国人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在美国雇主向外籍人士提供职位，并获得DOL认证以使其永久在美国就业。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明对美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”来避免职位邀请/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

要求，即证明对美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人以其他方式符合高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人的资格，则可通过证明以下事项来获得职位邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 综合考虑，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另见6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，一所巴西大学授予申请人会计学学士学位。她在税务、会计和战略管理方面拥有超过13年的经验。申请人领导了企业重组项目和全企业计算机系统的实施。她表示自己“拥有两国经验，使我能够在美国和巴西的监管体系和商业文化之间流畅工作。”

申请人表示，其拟议的美国管理咨询公司将提供财务和税务咨询服务、“组织诊断”、计算机系统和商业智能的技术整合、高管辅导以及数字平台培训。她表示：“我的目标是帮助美国[和]巴西[中小型企业]成长、提高生产力，并扩展其跨国（美国-巴西）业务，创造就业、增加盈利能力，并为美国的税收收入做出贡献。”

记录支持申请人作为高级学位专业人士的EB-2资格[1]，并证明其拟议事业具有实质价值。我们现在必须审查SCOPS关于其事业国家重要性以及豁免对美国整体利益的认定。

B. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，一项事业可能具有国家重要性，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

[1] “高级学位”一词的定义包括“[a] 美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域至少五年的渐进经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。此外，“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效应的事业，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。”同上。

记录支持SCOPS的认定，即缺乏足够证据表明申请人拟议的美国管理咨询公司将在其领域具有国家影响，或在该公司的客户、员工和供应商之外产生重大经济利益。

在上诉中，申请人援引证据称，在其企业运营的前五个年度，将创造十个“直接”就业岗位、112个“间接”就业岗位以及超过815,000美元的税收收入。她详细说明了支持这些预测的方法和计算。申请人表示：“咨询公司的增长会产生积极的就业链条：供应商（如IT[信息技术]公司、会计师事务所、市场营销等）的招聘，以及由于工人收入增加而在当地消费领域创造的新就业。”此外，她表示，由于其企业的管理咨询服务，其美国客户将产生更多收入和销售税收入，并雇用更多工人。“通过向[中小型企业]提供前沿咨询，”她表示，“我将改善无数美国小企业的效率、管理和战略，使其更具韧性并能够增长。”

我们没有理由怀疑申请人商业预测的准确性。但是，它们仍然未能证明这家十人公司、其供应商和客户将如何产生足以达到国家重要性的重大经济利益。在考虑Dhanasar这一要件时，USCIS“关注外国国民拟开展的特定事业。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（着重号为原文所加）。虽然证据显示申请人的企业、其客户和供应商将为国民经济增添贡献，但记录并未确立具体贡献的国家意义。要基于经济利益证明拟议事业的国家重要性，该事业不能仅仅对国民经济做出贡献。相反，特定事业——本身——必须具有国家经济影响。

申请人指出，具有国家重要性的事业可能具有“重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。”参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。她表示，其企业将部分在“佛罗里达州中部所有地区中最经济萧条的邮政编码区”运营，据报道该地区家庭收入中位数为大都市区平均水平的半数，贫困率几乎是州平均水平的两倍。她表示，该公司将从该地区招聘入门级员工，与该地区供应商签订合同，将废弃房产重新开发为总部，并实施其他项目和政策以在经济上惠及社区。她表示：

我的情况完全符合这一描述——尽管公司位于佛罗里达州中部，但工作的性质（业务扩展咨询）和服务对象（具有巴西-美国双边业务的中小型企业）赋予了广泛而分散的影响，与国家目标产生共鸣。

经济萧条地区的发展可能具有国家重要性。但申请人未能证明其特定拟议事业将以具有国家意义的方式在经济上提振其所在地区。虽然她的事业可能在经济上惠及当地社区甚至

该地区，但申请人未能证明其特定事业的经济刺激将具有国家影响。

申请人还援引了2024年美国企业破产申请增加的证据。她主张——基于她在司法重组方面的经验、对巴西和美国会计体系的了解以及“经证实的过往记录”——其拟议事业将减少日益增多的困境企业。

申请人坚持认为“我工作的这一方面……构成一项具有紧迫国家重要性的贡献。”但她并未证明她本人及其拟设立的小型律所将帮助全国范围内数量可观的陷入困境的企业。

在Dhanasar案中，我们认定，一项支持科学、技术、工程和数学（“STEM”）学科教学活动的提案——尽管具有实质价值——缺乏国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们得出结论，该案申请人未能证明其教学活动会对美国STEM教育产生“更广泛”的影响。Id. 同样，申请人计划在美国设立一家管理咨询公司，因其潜在的经济效益而具有实质价值。但是，与Dhanasar案中的申请人一样，她未能证明其具体创业项目具有国家重要性，因为她未能表明该事业会在“更广泛”层面上促进国家经济。

申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。因此，我们将维持SCOPS对该问题的认定。

C. 豁免对美国带来的利益

根据我们的Dhanasar框架，我们认定申请人未能证明其拟从事事业具有所称的国家重要性，这一结论已足以解决本上诉。因此，我们无需处理、并在此保留对申请人就国家利益豁免对美国带来的利益所提出的上诉主张的审议。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对与其最终裁决无关的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。因此，我们将维持对该申请的否决。

命令：上诉被驳回。