JUN182025_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：38364934 日期：2025年6月18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）

申请人是一名农业工业工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。现该事项依据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)。本办公室对该事项中的问题进行重新审查。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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得作为裁量事项豁免职位offer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]授予国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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

二、分析

申请人的拟议事业是提供“专业化的农业工业咨询服务，专注于提升美国农业和制造业部门的质量管理和运营效率”。SCOPS认定申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格。此外，SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，SCOPS最终认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人主张（部分）SCOPS未能正确适用Dhanasar的国家重要性要件，且未能对提交的证据进行有意义的评估。经审查，本办公室认可SCOPS对证据的分析较为简略，但本办公室同意其结论，即记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此其作为裁量事项无资格获得国家利益豁免。

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。记录中包含证据表明申请人获得了外国农业工业工程学位。记录中还包含一份学术评估，其中指出该学位等同于美国农业理学学士学位。此外，申请人提交了证明其拥有超过五年逐步提升经验的信函。本办公室认定，记录以优势证据证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件——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。同上。申请人的拟议事业旨在提供咨询服务

[1] 参见 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）。

为美国农业和制造业部门的中小型企业（SME）提供服务，重点在于创新解决方案、劳动力发展和战略性质量管理，以提高运营效率和经济韧性。申请人主张这将带来更高的生产力、可持续增长和经济稳定。记录中包含申请人公司的商业计划书和一份专家意见函。此外，记录中还包含关于工程和技术在农业中作用的文章、小企业对美国经济重要性的文章，以及关于制造业现状的信息。本办公室认定，记录确立了申请人拟议事业的实质价值。

2. 国家重要性

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人主张其拟议事业将具有“广泛的全国性影响，特别是在运营效率、质量管理和可持续发展实践方面，这些领域对于维持美国产业的竞争力至关重要，特别是在[中小型企业]方面，其倡议将有助于降低运营风险、增强监管合规和就业率、创造收入来源、现代化生产流程并提高能源效率。”此外，申请人强调其拟议事业与国家优先事项一致，并惠及众多行业，包括制造业、农业、技术、环境、国际食品市场和中小型企业。申请人主张SCOPS“根本性地误解了”Dhanasar第一项要件，错误地聚焦于拟议事业对申请人直接客户的影响，而未审视该领域内的累积影响。本办公室同意SCOPS的决定。Dhanasar指出，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，如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。同上。尽管记录表明申请人可以应对某些挑战以惠及其直接客户，但记录未能证明其服务将如何在更广泛的农业和制造业中应对这些挑战，从而产生Dhanasar所要求的国家或全球影响。

申请人称其商业计划书详细说明了其工作的更广泛影响，但申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。仅凭申请人的商业计划书不足以确立其拟影响领域内的更广泛影响。商业计划书描述了申请人将向其直接客户提供的服务以及其服务意图产生的更广泛影响，但未能证明这些服务将导致该领域内的更广泛影响。例如，商业计划书称拟议事业将增强食品安全。申请人称，“通过赋予农业工业部门的中小型企业先进的质量控制和运营效率实践，[拟议事业]将确保安全和高品质食品产品的稳定供应。这不仅将满足国内需求，还将使美国成为全球舞台上可靠的食品供应国，为国家安全食品保障做出贡献。”记录未能证明其与中小型企业合作的咨询服务将如何导致满足国内需求或使美国成为全球舞台上可靠的食品供应国。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，尽管申请人将向其直接客户提供有价值的咨询服务，但其咨询活动未达到

国家重要性的水平。在没有关于更广泛影响的其他证据的情况下，记录未能确立拟议事业的国家重要性。

申请人主张，其拟议事业将广泛惠及经济，因为其拟议事业旨在促进经济韧性，并助力中小企业（SME）的劳动力发展。他主张，通过协助其客户优化运营并采纳可持续发展举措，这将带来就业创造、运营成本降低以及服务不足的农村地区的经济振兴。为支持此点，申请人依赖农业和食品行业整体的规模，称这些行业每年为美国国内生产总值贡献超过1万亿美元。他表示，通过提供其服务，他将“ 增强其竞争力和市场覆盖范围。这反过来将创造就业、刺激地方经济，并为国家的整体经济繁荣作出贡献。 ”

尽管我们认可农业和食品行业的规模，但某一行业的经济影响并不能确立申请人拟议事业的经济影响。Dhanasar案指出，例如，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影响（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，尽管记录反映其拟议事业可能支持其直接客户的经济增长，但这并不能确立实质性积极经济影响。记录中包含关于工业化农业的经济影响和效益以及小企业对经济影响的行业文章和报告。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性或影响；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。我们认可农业和制造业行业的重要性以及中小企业的价值；然而，在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖这些行业的重要性及其经济影响来确立其拟议事业的国家重要性。尽管他拟在该行业工作并协助企业应对挑战，但记录并未确立其拟议事业将具有“ 实质性积极经济影响 ”。行业报告和文章提供了关于他拟服务的行业的良好背景信息、该行业对美国政府的 importance 及其实质性价值；然而，在没有关于具体拟议事业“ 实质性积极经济影响 ”的充分书面证据的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

记录亦未确立申请人的拟议事业将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响。Id. at 890。申请人主张其拟议事业将有助于振兴经济萧条地区。然而，商业计划并未详细说明申请人的拟议商业活动将在何处进行。在商业计划中，“ 运营地点 ”项下，申请人称其企业“ 将在美国农业部门运营，服务遍及全国 ”。记录未列出任何具体地点，以便我们确定他是否将在经济萧条地区工作。专家意见书讨论了位于“ 中西部和南部 ”农村地区的中小企业面临的经济挑战以及西弗吉尼亚州的失业率。然而，记录并未确立申请人将在这些地区工作，因此我们无法认定

其工作将产生实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，其拟议事业将在运营第五年直接创造20个就业岗位。此外，专家意见书称，申请人的事业“具有在整个地方经济中产生涟漪效应的潜力，不仅在其协助的中小企业内部促进就业创造，还在相关行业中促进就业创造。在制造业和工业部门每创造一个就业岗位，地方经济中就会产生1.4个额外就业岗位……”如前所述，Dhanasar案指出，一项具有雇用美国工人的重大潜力……的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id.。在此，记录并未确立他拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，因为记录并未确立其公司未来的人员配置水平和商业活动将提供实质性经济利益。具体而言，记录并不支持在该部门直接创造20个额外就业岗位将产生与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的实质性经济利益。此外，记录未提供额外信息以确立哪些“涟漪效应”将直接归因于申请人的拟议事业，例如其事业将如何直接促进此类就业岗位的创造、将创造何种类型的就业岗位，或详细说明该事业将如何导致此类效应（超出作为咨询企业运营的范围）。因此，记录并未确立申请人的拟议事业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影响，例如尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id.。

申请人的商业计划还包括以研讨会、讲座和现场培训形式提供的培训项目，以提供关于质量控制、运营效率和可持续发展实践的定制培训，并提供员工培训以提升与这些领域相关的实用技能。专家意见书称，这些培训将“促进美国劳动力的职业发展”，然而，如上所述，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。因此，尽管我们认可申请人的培训项目将对其客户产生积极影响，但这并不构成达到Dhanasar框架所规定的国家重要性水平的预期影响。

最后，记录讨论称，申请人的拟议事业影响某一政府实体已描述为具有国家重要性的事项。专家意见书强调了美国商务部的“Manufacturing USA”项目以及环境保护局的“可持续材料管理”项目等举措。记录中包含美国商务部的战略计划《创新、公平与韧性：增强21世纪美国竞争力》以及美国小企业管理局关于小企业经济概况的信息。尽管申请人主张其事业“影响某一政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项”，但如上所述，确定国家重要性的相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“[申请人]拟从事的具体事业”。Id. at 889。申请人提及“某一

政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项”，在确定拟议事业是否可能具有国家重要性的语境中，这一提法是错误的，因为——无论某一泛化的行业或领域是否可能具有国家重要性或属于国家倡议的主题——记录仍必须确立“ [申请人]拟从事的具体事业 ”如何可能具有“ 在特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Matter of Dhanasar 26 I&N Dec. at 889-90（着重号为原文所加）。

尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及、因而保留Dhanasar框架的其余要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未以优势证据证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。