MAR032026_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：41000583 日期：2026年3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（杰出能力）

申请人是一家经营亚洲风味菜肴餐厅的经营者/特许授权商，寻求雇用受益人领导其拟在美国全国范围内的扩张。该公司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offer要求。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)。如果申请人证明豁免美国工人保护将“ 符合国家利益 ”，美国公民及移民服务局（USCIS）有权酌情免除该类别的职位offer——从而免除美国劳工部（DOL）的认证要求。同上。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请。SCOPS认定受益人符合EB-2分类资格，且拟从事的事业具有“ 实质价值 ”。SCOPS还认定受益人“ 处于有利地位 ”推进该事业。但SCOPS得出结论，认为该公司未能证明该事业具有“ 国家重要性 ”，或总体而言豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了“ 大量证据 ”。

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，即该公司未能证明拟从事事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

I. 法律

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先确立受益人符合EB-2类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人员成员，或作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的外国人。见本法第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的美国雇主向外籍人士提供工作，并获得DOL认证以使其在美国永久就业。见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明豁免美国工人保护将“ 符合国家利益 ”来避免

职位offer和劳工认证要求。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。如果受益人符合EB-2分类资格，即作为高级学位专业人员或具有特殊能力的外国人，申请人可以通过证明以下事项来获得职位offer和劳工认证要求的豁免：

- 拟从事的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性； ”
- 受益人“ 处于有利地位 ”推进预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer和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。

II. 分析

A. 受益人与拟从事的事业

记录显示，美国大学授予受益人广告/公共关系理学学士学位，以及创业/创新事业和营销分析理学硕士学位。他曾'-------~---~-~----------'并担任其营销经理至2021年。他在另一家公司担任营销助理约一年，之后于2022年回到申请人处担任合伙人/定价分析师。
申请人拥有并经营供应“ 手工制作 ”! I和亚洲风味菜肴的餐厅，包括夏威夷拌饭、寿司卷饼、拉面和米饭碗。1 该公司在美国东北部拥有13家公司自营餐厅和39家其他美国特许经营餐厅。该公司表示，在未来五年内，受益人将领导其扩张计划，包括增加61家特许经营餐厅。该公司表示，新餐厅将为美国工人创造就业机会，并通过产生税收收入和增加供应链管理、物流和农产品采购等相关行业的业务，使当地经济受益，尤其是经济萧条地区。该公司预计其五年扩张将使其总收入翻一番以上，从约2500万美元增至6400万美元。

受益人将其在申请人处的合伙人/定价分析师角色描述为“ 多方面的，专注于战略增长、定价分析、特许经营开发和供应链优化 ”。他表示其职责将包括监督特许经营业务的增长，领导与潜在特许经营业主的“ 推介 ”会议和谈判，以及开发和改进加盟商培训计划。

,....1....::T~h:c::.e...!.P-=.e.:!.tit:!c:io~n~e:!....r:...!su!::b~m.=::it:!c:te~d!...:a:::..:c~o:.l:'.L...:::o:.!..f.:'..a.!!m~a:!..'.rk~e:.:.t:::;an:!::a'.!.l!:...s:!.::is:....!r~et:::.o:::::.rt!...s~ta~t.=::in~th:'.:a:::::.t!::::I==,--'I, also known as ori inated in '----------,,=======,-----' 该报告表明，.__ ___.可以有多种口味，冷食时内含~_____。

记录支持SCOPS的以下认定：

- 受益人符合EB-2分类资格，作为高级学位专业人员；以及
- 拟从事的事业具有实质价值。

接下来，我们将审查SCOPS关于拟从事事业所主张的国家重要性的认定。

B. 国家重要性

在确定拟从事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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。此外，“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

最终，如果记录中的证据表明该人的拟从事事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了大量证据。决定中有一处称“ 该公司尚未成立，且没有实体场所 ”。申请人指出，记录显示其已运营约10年，拥有50多个门店。该公司表示：“ 对提交证据的如此严重错误描述表明，审查官员要么忽视了案件提交的绝大多数证据，要么没有理解这些证据。 ”

此外，在包含上述陈述的三段式章节中，决定认定没有足够证据表明申请人将在“ HUBZone ”（联邦政府指定的历史上使用不足的商业区）开展业务。见美国小企业管理局，“ HUBZone计划 ”，www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。申请人坚持认为其事业将使经济萧条地区受益。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”）（着重号为原文所加）。但该公司指出，其从未声称其拥有或将在HUBZone开展业务。

USCIS“ 必须以书面形式说明拒绝的具体理由 ”。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)。拒绝决定必须为当事人提供“ 在上诉中质疑该决定的公平机会 ”，并允许进行有意义的上诉审查。另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786, 787-88 (BIA 1994)（在

驱逐程序中重新开案动议的背景下，讨论拒绝决定的要求）。在此，SCOPS的拒绝决定符合这些要求。尽管有上述三段内容，该决定表明SCOPS在其他方面考虑并理解了案件的证据。例如，该决定正确陈述了申请人成立于2015年，并准确描述了拟从事的事业。此外，该决定具体说明了其拒绝理由，认定没有足够证据表明所主张的就业和该事业将产生的经济利益具有国家影响。因此，尽管存在错误的三段式章节，记录表明该决定为申请人提供了质疑该决定并获得有意义上诉审查的公平机会。

申请人主张，其拟议事业将直接和间接为美国工人创造数千个就业岗位。该公司估计，到其扩张的第五年年底，其总部和公司直营店将雇用737名员工，其加盟店将雇用1,900人。该公司还声称，该事业将在相关行业创造2,542.1个间接就业岗位。申请人指出，SCOPS的决定讨论了公司直营店预计的737名员工，但未提及加盟店员工或间接就业岗位。此外，该公司主张，由于“ 许多 ”新就业岗位将位于经济萧条地区，其事业“ 很可能被理解为具有国家重要性 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”）（着重号为原文所加）。

我们首先澄清申请人的预测。该公司估计，在其五年扩张之后，将雇用737名公司员工。其书面计划表明，该公司已雇用299名公司员工。因此，拟议扩张将增加438名公司员工。同样，该公司预计，扩张后将拥有100家加盟餐厅，雇用1,900人。其首席执行官（CEO）的一封信函称，该公司的加盟餐厅至少有19名员工。因此，根据该信函，该公司目前的39家加盟店似乎已经雇用了至少681人。因此，扩张将增加约1,219名加盟店员工。

此外，为计算间接就业岗位，申请人使用了一家经济研究机构的公式，该公式称，食品服务行业每增加100个直接就业岗位，就会在相关行业创造96.4个间接就业岗位。该公司根据扩张后公司和加盟店就业岗位总数2,637个得出2,542.1个间接就业岗位的数字。但如前所述，记录表明该公司已有299名公司员工和681名加盟店员工，这些岗位据推测已经产生了间接就业岗位。因此，扩张似乎将增加1,675个公司和加盟店就业岗位，并根据该政策机构的公式产生1,614.7个间接就业岗位。因此，总计而言，申请人的五年扩张似乎将创造3,289.7个新就业岗位。

申请人在未来五年创造超过3,200个直接和间接美国就业岗位似乎令人印象深刻。但记录表明，几乎一半的直接就业岗位将是兼职性质的。该公司的书面计划估计，在五年扩张结束时，公司直营餐厅653名服务员总数中约有一半将从事兼职工作。2 此外，该公司CEO表示，每家加盟餐厅将至少雇用一名店主、一名经理和17名全职及兼职服务员。该公司未说明有多少员工将从事

2 该计划称，服务员负责接受顾客点单、提供食品和饮料以及处理付款。

兼职工作，或他们的工作小时数。因此，假设约一半的加盟店服务员——如同该公司的公司员工服务员一样——将从事兼职工作，那么申请人扩张所产生的大多数新直接就业岗位将是服务员岗位，其中约一半将从事兼职工作。记录未表明该公司兼职服务员通常工作多少小时。由于记录缺乏准确估计，服务员的兼职工作时间可能极少。该公司未解释拟议直接就业岗位的国家重要性，且在没有进一步信息的情况下，我们无法确定这些就业岗位的重要性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ [申]请人应提交……支持性书面证据以证明该事业具有国家重要性。 ”）此外，记录未表明兼职直接就业岗位是否会产生同等水平的间接就业岗位，或所产生的间接就业岗位是全职还是兼职。因此，关于申请人所预测就业创造重要性的问题仍然存在。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（要求申请人以客观、独立的证据解决记录中的不一致之处）。

申请人主张，所创造的“ 许多 ”就业岗位将雇用经济萧条地区的人员。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”）（着重号为原文所加）。根据一家公共政策机构的指数，该公司主张其在经济“ distressed ”邮政编码区经营四家餐厅，在经济“ at risk ”邮政编码区经营12家餐馆。该公司称，受益人“ 在将[公司]门店扩展至上述地区方面所展现的成功表明，他确实致力于通过其事业改善经济困难社区。 ”该公司还主张，其已签订加盟协议，在经济“ distressed ”邮政编码区开设两家新餐厅：一家位于[已隐去]华盛顿；另一家位于[已隐去]佐治亚。

然而，申请人未证明12个经济“ at risk ”邮政编码区在Dhanasar标准下作为“ 经济萧条地区 ”具有重要性。记录未表明“ at risk ”邮政编码区意味着什么，或“ at risk ”与“ distressed ”邮政编码区之间的区别。此外，[已隐去]的加盟协议要求分别在[已隐去]和[已隐去]开设新餐厅。但两份协议均未明确说明餐厅将在这些城市的经济“ distressed ”邮政编码区内开展业务。此外，[已隐去]协议的副本未表明 prospective 加盟店主签署了该文件。因此，记录不足以支持申请人关于其将在经济萧条地区创造“ 许多 ”就业岗位的主张。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ 分析考虑请愿书是否包含实质内容，解释并证实拟议事业中的工作如何满足国家重要性标准。 ”）

此外，Dhanasar中“ 雇用美国工人的重大潜力 ”一语意味着“ 相对于相关地区的人口和经济状况而言具有重大性的水平 ”。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。申请人未证明一家新餐厅在经济“ distressed ”邮政编码区内创造19个新就业岗位——其中几乎一半为兼职——满足该重要性水平。该公司也未说明新就业岗位的薪资或工资，以证明额外地区工资的重要性。

申请人主张，SCOPS在贬低该公司提交的行业文章和报告方面存在错误。该公司主张，尽管这些文件未聚焦于其具体的拟议事业，但它们显示了“ 全美国对亚洲美食和[已隐去]的未满足需求 ”。该公司CEO表示，一项市场研究发现，全美所有亚洲餐厅中有45%在加利福尼亚、纽约、德克萨斯、新泽西和华盛顿运营，而亚洲餐厅仅占蒙大拿、北达科他、南达科他和西弗吉尼亚餐馆的6%。该CEO表示：

这清楚地凸显了亚洲餐饮业的缺口；美国许多州的亚洲餐厅很少，无法满足日益增长的需求。[受益人]的拟议事业将通过在全美经营数十家餐厅来填补这一缺口，特别是在需求未得到满足的州。

但该研究并未表明“ 对亚洲美食和[已隐去]的未满足需求 ”。亚洲餐厅比例较低的州可能只是对亚洲食品和饮料的需求低于其他州。与申请人的主张相反，该市场研究并未证明美国对该公司餐厅的需求。

申请人还主张，其在其行业中引入了重大创新。该公司主张，一项分析发现，新口味占美国[已隐去]市场的大部分创新。该公司称，其“ 创新已经并将继续超越仅仅添加新口味 ”。例如，CEO表示，该公司的一款[已隐去]提供“ 独特、[已隐去]的外观 ”。他表示，该公司还提供独特且可定制的食品，例如寿司卷饼。

然而，记录缺乏足够的独立证据证明申请人所引用的产品代表其行业中具有国家重要性的创新。见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ [申]请人应提交……支持性书面证据以证明该事业具有国家重要性。 ”）

申请人进一步主张，拟议事业“ 将促进文化交流并增强社会对亚洲烹饪传统的欣赏 ”，并“ 为大学生创造数千个灵活就业机会 ”，这些学生否则可能因经济压力而辍学。然而，记录缺乏足够证据证明拟议扩张将以具有国家重要性的方式产生这些结果。

申请人未充分证明拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持对请愿书的否决。

C. Dhanasar的其余要求

为获得国家利益豁免，申请人必须满足我们Dhanasar分析的全部三项要件。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于申请人未能根据Dhanasar第一项要件证明其拟议事业具有所称的国家重要性，我们无需审查SCOPS关于其余两项要件的认定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无需对其最终决定所不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人已证明受益人符合EB-2分类资格，且拟议事业具有实质价值。然而，该公司未能证明该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。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，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。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。