MAR092026_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：35393674 日期：2026年3月9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）

申请人是一名电信领域的电子工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，身份为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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，则必须进一步证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免职位邀请要求将有利于美国。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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即持有高级学位的专业人士，但未能依据Dhanasar分析框架确立其资格。具体而言，尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但认为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其拥有超过十年的专业经验，曾担任光纤熔接员、电缆技术员、网络工程师和高级工程师等职位。他目前共同拥有其公司[已隐去]并担任光纤熔接员。他称其拟议事业是进一步扩展和发展其公司，该公司为互联网服务提供商提供光纤通信线路的熔接服务。他还计划将业务扩展至光纤线路建设。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要求时，SCOPS认为申请人未能证明其拟议事业将产生超越其公司、员工、客户及任何与其共事的人员的影响，从而在更广泛层面以与国家重要性相称的程度影响该领域、行业、经济或国家。特别是，SCOPS还认定申请人未提供充分证据证明该公司拟运营的地区经济萧条，或该具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 带来实质性积极经济效应。SCOPS还指出，记录未显示申请人的任何技术、方法或方式具有足够的创新性或区别于其他类似企业，从而代表该领域的改进。

在上诉中，申请人主张SCOPS未对拒绝的具体理由提供详尽解释，也未适当考虑记录中的所有文件。他主张其已提交充分证据证明其符合国家利益豁免的资格。

经重新审查，并在仔细评估所提交的全部证据后，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，因此未能确立其符合国家利益豁免的资格。[2]

如SCOPS决定中所解释，第一项要件——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 ”，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

[2] 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了整个记录。

指出“ [一]项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性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，第890页。

在此，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，申请人未能证明，且记录未界定，其个体公司的光纤服务所产生的影响如何充分延伸至其公司及其客户之外，从而在更广泛层面以与国家重要性相称的程度影响该行业、地区或国家。

申请人主张其事业将产生重大经济、技术和社会影响，特别是在服务不足的地区，并有望创造就业并支持宽带扩展的国家利益。他声称其未来工作与国家优先事项（如联邦光纤入户计划）一致，因此本质上具有国家重要性，因为改善电信基础设施对于促进经济增长、技术进步和社会福利至关重要。为支持其主张，他提交了证据，包括一篇讨论美国光纤互联网可用性的文章、其个人陈述以及描述其未来工作的商业计划。然而，申请人的论点和证据聚焦于其行业的普遍重要性，未能充分证明其个体服务如何产生超越其公司及其将服务的客户的更广泛影响，从而具有达到国家重要性水平的地区、经济或国家影响。

尽管申请人主张其事业具有更广泛的国家意义，因为它将解决电信基础设施中的系统性问题，特别是在萧条地区，并将产生广泛效益，包括改善通信网络、支持农村和经济萧条地区的经济发展，以及通过高速互联网促进获得教育和医疗等基本服务的机会，但这些笼统的主张更多依赖于整体光纤网络可能对行业、经济和社会福利产生的潜在效益，而非证明申请人的具体事业将如何产生此类结果。尽管本办公室承认电信和光纤相关领域的价值，以及在这些领域工作的个人的价值，但在重要领域工作，即使是国家倡议的主题领域，其本身也不足以确立拟议事业的国家重要性。见同上，第889页（指出在第一项要件下，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明其特定事业在该国家重要性领域的潜在预期影响，而其未能做到。在此，申请人将其拟议事业与这些影响相联系的主张过于牵强，且缺乏充分佐证证据以证明拟议事业的预期影响。

记录中也没有足够的证据支持他所主张的重大经济利益。申请人主张，他的事业将带来就业创造、商业活动增加以及对佛蒙特州地方经济的重大贡献。他声称，通过改善互联网接入，他的项目将促进企业增长、吸引新企业，并为持续经济发展提供基础，尤其是在经济萧条地区，这有助于其事业具有国家重要性。

尽管申请人就其拟议工作提供了一份商业计划书，但他提供的证据很少，不足以支持其计划书中的主张和数字。例如，尽管其商业计划书估计第一年销售收入为14,592,000美元、第二年销售收入为37,118,000美元，但他并未确立这些数据的重要性，以表明对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。此外，根据现有证据，尚不清楚申请人的公司最初能否达到这些数字，或在随后年份达到更高数字。看来申请人的公司在提交申请时已经运营了至少三年。虽然该事业具有前瞻性质，但记录中没有关于该企业表现如何的客观证据；这虽非明确要求，但会有助于证明商业计划书中的数字是否现实。

同样，尽管商业计划书表明其公司目前以固定工资方式雇用5人、以“ 计件工资 ”方式雇用20人，但申请人并未证明这些数字的相关性，也未表明这样的员工规模能在与国家重要性相称的水平上为佛蒙特地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。例如，申请人并未确立这样的就业数字会雇用该地区相当数量的劳动力，或会在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。记录并未表明，除了为其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人拟议的事业还具有上升到具有国家重要性水平的更广泛影响，或会提供其所主张的重大积极经济影响。尽管任何商业活动的增加都有可能对经济产生积极影响，但申请人并未确立其单个公司的工作所产生的经济活动如何会带来如此重大的地区或国家经济影响，以致具有国家重要性。

我们也考虑了申请人的支持信，但这些信件同样未能证明其事业的国家重要性。虽然这些信件讨论了申请人的技能、个人特质和过往成就，但这些属于Dhanasar案第二项要件下的考量因素，而该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。在第一项要件下，我们考察的是拟议事业本身。Id. at 889。此外，尽管这些信件表达了对申请人的一般性支持，但它们并未讨论申请人的具体事业或其潜在影响。因此，这些信件在判断该事业的国家重要性方面证明价值有限。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar案第一项要件的要求，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有关其是否已根据Dhanasar案其余两项要件确立资格的其他问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、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《移民与国籍法》第240条面临遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民利益。