MAR272026_03B5203 · 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：41848509 日期：2026年3月27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）

申请人寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依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，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。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第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）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(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offer要求将有利于美国。同上。

1 参见 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为，USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士，但认定其未能在Dhanasar分析框架下证明资格。具体而言，尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但结论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offer要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室同意SCOPS的意见，即申请人未能证明其事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其是建筑师和商业管理者，在建筑和住房领域拥有超过10年经验。其过往职位包括碳氢化合物领域的投资项目工程师和执行分析师、电信领域的行政基础设施分析师以及建筑师。

申请人陈述：

我的拟议事业是通过在专门针对社会住房短缺的建筑项目的设计、规划以及财务咨询方面实施策略，缓解美国的可负担住房危机，并增加资源有限的美国人获得体面住房的机会。我将支持参与建造新住房的建筑商、组织、大学和个人，并确保这些项目为弱势美国人保障获得基本服务和便利设施的公平机会。通过这一举措，我将促进社会公平并提升所有美国公民的整体生活质量，从而对社会产生积极而持久的影响。

在其“未来事业模式/计划”陈述和商业计划中，申请人表示其打算建立自己的咨询公司，[已隐去]！并通过该公司推进其拟议事业。其公司的核心服务将包括多学科设计咨询、项目管理、住房开发财务规划，以及为满足低收入人群需求而量身定制的社区参与策略。她还表示，其公司将开发和分享一个精选的无偿建筑设计库，公共机构和非营利组织可用其加快可负担住房的建设。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要求时，SCOPS认定证据未能显示拟议事业的潜在预期影响将达到国家重要性的水平。特别是，他们认定该事业过于模糊，且证据未能显示申请人的工作影响将如何充分延伸至其公司及其客户之外，从而对更广泛领域或行业产生影响。SCOPS还认定，申请人未提供充分证据证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张，除其他事项外，SCOPS适用了错误的标准，并施加了控制性先例和法规之外的要求，例如将其拟议事业与其拟议就业混为一谈，以及混淆Dhanasar第一和第二项要件的法律标准。她还援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张SCOPS未适当考虑或讨论全部证据，从而任意行使自由裁量权。

首先，本办公室不认同申请人关于SCOPS滥用自由裁量权的主张。Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否证明申请人资格这一概念，也未表明USCIS若未对每项证据逐一分析即属滥用自由裁量权。当USCIS对申请进行有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一项证据。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Att'y. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；另见 United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“ 在作出裁定时无需就每一项细枝末节的证据阐明其结论 ”）。在此，SCOPS的决定反映出对证据的整体考量，尽管SCOPS未逐一处理每项证据。基于记录中的证据，SCOPS认定——本办公室亦同意——证据不足以证明该事业的潜在预期影响，从而无法确立其国家重要性。

正如SCOPS决定所指出的，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. 第889页。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。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。

在本案中，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水平。特别是，记录未能说明其具体事业将如何充分延伸至其公司及其客户之外，从而对行业、地区或国家产生更广泛影响。

申请人在上诉中再次主张，SCOPS不当将其拟议事业与其作为其公司“ 设计与可负担住房策略师/首席执行官 ”的拟议就业混为一谈。尽管申请人主张其拟议事业应被视为不同于其拟议就业，但SCOPS适当分析了其通过公司推进拟议事业的潜在预期影响，因为在本案中，申请人表示其公司将是其推进事业的“ 载体 ”。换言之，由于申请人计划通过其公司实施其事业，其公司的影响以及她在公司的活动，

与判断其拟议事业是否具有达到国家重要性水平所需的潜在预期影响这一问题相关。

申请人主张，她的工作之所以具有国家重要性，是因为它“ 解决了经济适用住房的紧迫短缺问题，改善了社会公平，并有助于实现联邦扩大住房供应、降低成本、增强经济韧性的优先事项。 ”具体而言，她声称她的公司将帮助减少住房不安全感并支持社区韧性，从而促进经济发展、创造就业机会，并在服务不足的地区推动可持续的城市增长。申请人声称她的工作“ 将产生重大的社会效益，改善服务不足社区的健康状况，同时降低医疗成本并推进美国的公平。 ”她还主张，她的工作有助于实现联邦优先事项，包括《住房供应行动计划》和HUD的“ 消除住房障碍之路 ”项目，并解决经济适用住房供需之间的缺口，推进可在整个经济适用住房领域采用的规模化解决方案。

然而，在主张其工作的国家重要性时，申请人严重依赖经济适用住房的价值及其所在领域的一般价值。她论述了经济适用住房的重要性，并提交了多篇行业文章，主题包括经济适用住房短缺、住房的隐性成本以及各种政府住房倡议。在上诉中，申请人对SCOPS的认定提出异议，即该证据不足以证明该工作的国家重要性，并主张并不要求行业文章和报告必须具体提及该工作的名称。尽管我们认可她的主张，但我们同意SCOPS的结论。申请人在一个重要行业中的工作，即使是联邦优先事项所针对的行业，其本身也不足以确立拟议工作的国家重要性。参见同上，第889页（指出第一项要素的重点在于“ 外国人拟从事的具体工作 ”）。申请人仍必须证明其拟议工作在该国家重要性领域具有潜在的前瞻性影响。在此，虽然该证据提供了有用的背景信息并支持拟议工作的实质性价值，但它未能充分具体地证明申请人的工作将如何影响这些领域，以显示其国家重要性。

同样，记录中的其他证据也未证明申请人的拟议工作将如何产生更广泛的影响，足以超出其公司和客户的范围，从而产生所主张的经济、区域或国家层面的重要影响。相反，申请人的概括性主张更多地依赖于整体经济适用住房对行业、经济和社会福利的潜在益处，而非证明申请人的具体工作将如何直接产生此类结果。

申请人称其公司的核心服务将包括多学科设计咨询、项目管理、住房开发的财务规划，以及为满足低收入人群独特需求而量身定制的社区参与策略。但申请人未证明，记录也未说明，她个人公司的这些活动将如何产生超出其公司和客户范围的更广泛影响。

申请人还声称，她的工作具有“ 独特且创新的方法，包括整合建筑信息模型（BIM）等先进技术、多学科

协作，以及创建公益建筑资源，展示其产生切实且深远效益的潜力。”她还主张，她将创建“可规模化且可复制的经济适用住房开发模式，可供全国各地的公共机构、非营利组织和社会责任型开发商采用。”但证据未提供关于其方法或模式的充分细节，以支持其工作将产生此类更广泛、深远影响的主张。除了概括性描述之外，她未进一步解释，例如，她的方法或模式实际包含什么、具体涉及什么，或它如何以其他方式代表任何类似于Matter of Dhanasar中所述的那种流程改进或进步。同上，第889页。申请人有责任以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。就目前情况而言，证据未充分揭示她的特定方法、方式或服务将如何产生更广泛、具有国家重要性的影响，并以与国家重要性相称的水平更广泛地惠及行业、地区或国家。

记录中也没有充分证据支持她所主张的重大经济利益。申请人声称，她的工作将有助于改善税收贡献、就业机会和相关经济发展，尤其是在佛罗里达州，她将在那里开始运营。此外，她主张，她的服务将通过提供住房解决方案来改善居住条件，从而产生更广泛的经济效益，进而促进经济发展、创造就业机会，并在服务不足的地区推动可持续的城市增长，这反过来将有助于美国各地社区的总体韧性和长期稳定。

尽管申请人为其拟议公司提供了商业计划书，但她提供的支持性证据很少，无法佐证其计划中的主张和数字。此外，尽管她的商业计划书估计销售额从第一年的440,000美元增长到第五年的1,120,000美元，但她未确立该数据的重要性，以证明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。同样，尽管商业计划书声称第一年创造五个职位、第五年创造11个职位以及22个间接就业岗位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未证明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。

此外，尽管申请人主张其销售额和就业数字“大幅”高于美国建筑设计咨询公司的平均收入或员工人数，从而证明其“对经济增长和整体市场影响的重大贡献”以及其“对就业创造的显著高于平均水平的贡献”，但相关问题并非她的收入和就业创造数字与其他建筑设计咨询公司相比如何。相反，问题在于证据是否表明这些数字确立了在该地区或国家雇用美国工人的重大潜力，或具有Dhanasar所设想的其他重大积极经济效应。同上，第890页。在此，记录未证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议工作具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。我们

注意到，虽然任何增加的业务活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未确立其工作所产生的经济活动将如何产生如此重大的区域或国家经济影响，以至于达到国家重要性的水平。

申请人还提交了许多支持信，但这些信件同样未确立该工作的国家重要性。首先，就这些信件、申请人及记录中的其他证据强调申请人的技能、个人特质和过往成就而言，这些是Dhanasar第二项要素下的考量因素。参见同上，第890页。在根据Dhanasar第一项要素进行分析时，我们重点关注拟议工作本身。同上，第889页。尽管许多信件确实提及申请人的拟议工作，但它们在性质上基本是结论性的，未为其主张提供充分的证据基础。

例如，申请人提交了一封由I[已隐去]的经济学副教授撰写的专家意见书。尽管该教授推测申请人的拟议事业将具有全国重要性，但其意见具有笼统性质，并未实质性地涉及申请人具体工作的细节，也未说明该工作本身将如何产生所主张的全国重要性影响。相反，他作出了宽泛的概括，例如“ [申请人的]贡献将通过创造就业和加强社区发展来增强美国基础设施并促进经济韧性 ”，以及她的事业对美国劳动力的贡献“ 超越了填补劳动力需求，它提升了行业标准、提高了人均生产率，并改善了建筑、工程和房地产开发领域专业人士的长期职业前景 ”。但他几乎没有解释申请人的事业本身将如何具体实现这些结果。他也几乎没有提供佐证证据，将申请人的服务与所主张的行业、地区或全国层面的任何更广泛影响直接联系起来。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立其拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，故申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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其余两项要件确立资格的其余问题和论点。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并非必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能证明其有资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。

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)。未合法居留的外国人，或

其他不准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条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。