MAY062026_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：42388758 日期：2026年5月6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）

申请人是一名特许经营店的一般及运营经理，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

I. 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。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对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：(1) 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。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）。

II. 分析

申请人称其在品牌、销售和运营管理方面拥有超过20年的经验。其过往职位包括副总监、运营总监、品牌经理、见习区域经理和营销助理。申请人目前拥有并经营自己的公司_____，该公司是_____（一家为住宅和商业客户提供服务的太阳能电池板安装公司）的特许经营商。

在其表格I-140（外籍工人移民申请）中，申请人将其拟从事的就业描述为“特许经营业主/总经理”，并表示其拟从事的事业侧重于电动汽车（EV）充电解决方案行业。他表示自己“旨在应对支持全国向电动汽车转型中的关键挑战”，并且“[通]过为企业、业主和组织提供交钥匙式EV充电站解决方案，公司将帮助弥合基础设施方面的这一缺口。”

在SCOPS发出补证请求（RFE）后提交的更新个人陈述中，申请人补充称，其事业“是扩大_____，使其成为一家综合清洁能源解决方案提供商，整合屋顶太阳能、电池储能和电动汽车充电基础设施。”他计划为企业、社区和个人开发和安装EV充电站，包括太阳能充电器，初期在佐治亚州，然后扩展至邻近各州。

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格，但认定其未能依据Dhanasar分析框架证明其资格。具体而言，尽管SCOPS认定拟从事的事业具有实质价值，但他们认为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家级重要性、其处于有利地位能够推进拟从事的事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。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级重要性，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。

在认定申请人未满足Dhanasar第一项要件中的国家级重要性要求时，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事事业的预期影响达到国家级重要性的水平。他们认为，申请人未能证明其事业将充分超越其自身企业、特许经营授权方或客户的范围，从而在符合国家级重要性的层面上更广泛地影响该领域、经济或国家。他们还认定，申请人未能证明其自身实现的任何业绩或效率提升将带来显著的就业增长或对国家的重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误描述了拟从事的事业、错误适用了Dhanasar标准、未能实质性地考虑证据，并不当依赖未结合案卷证据的概括性论断。

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从事事业的国家级重要性，因此未能证明其符合国家利益豁免的资格。2

如SCOPS决定中所述，第一项要件——实质价值和国家级重要性——侧重于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找的是更广泛的影响”，并且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第890页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟从事事业的预期影响达到国家级重要性的水平。特别是，案卷未能说明其具体事业将如何充分超越其公司、特许经营授权方和客户的范围，从而更广泛地影响该行业、经济、地区或国家。

首先，申请人主张SCOPS将事业错误描述为“特许经营业主/总经理”，而非其与太阳能、储能和EV充电相关的事业。申请人据此主张，SCOPS“将拟从事的事业压缩为一个职业标签……而非分析案卷中呈现的具体事业。”然而，审阅SCOPS的决定可见，尽管他们指出申请人打算作为特许经营业主/总经理工作，SCOPS也在其EV充电相关活动的背景下考虑了其拟从事的事业。此外，申请人在其表格 I-140 中表示其拟从事的就业是作为特许经营业主/总经理工作，并表明其特许经营公司将是其开展事业的载体。因此，SCOPS在分析事业的国家级重要性时考虑申请人作为特许经营业主的角色并无错误。

申请人主张其事业具有国家级重要性，因为其声称该事业支持美国政府认定为对公共利益至关重要的众多目标，包括利用清洁能源、现代化基础设施、通过减少排放保护社区健康、降低家庭能源成本以及创造高薪就业。他还主张其工作与2022年《通胀削减法案》和2021年《两党基础设施法》所概述的国家优先事项高度一致，这些法律优先考虑太阳能部署、EV基础设施部署和经济振兴。为支持其主张，申请人提交了关于EV充电基础设施缺乏、农村车辆电气化的个人效益、太阳能市场报告和温室气体排放等主题的多篇文章，以及与EV充电、加注基础设施和交通脱碳相关的多项国家倡议。

然而，在主张其事业的国家级重要性时，申请人严重依赖太阳能和EV相关领域整体的价值，而非证明其具体的安装工作如何

2 尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了整个案卷。

太阳能电动汽车充电站将对该领域或国家产生更广泛的影响。尽管提交的文章和政府报告提供了上述领域的一般背景信息，并说明了拟议事业的重大价值，但它们并未证明他的工作将如何更广泛地影响这些领域，从而表明其国家重要性。虽然我们认可太阳能和电动汽车相关领域的整体重要性，但申请人从事一项重要行业或部门的工作，即使该行业或部门是国家优先事项的对象，其本身也不足以确立拟议事业的国家重要性。参见同上，第889页（指出第一项要件的重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明其具体拟议事业在该国家重要性领域中的预期影响。而且，在此，申请人并未证明，例如，其事业“ 因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺。 ”6 USCIS政策手册F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

尽管申请人主张其事业将具有横跨佐治亚州、南卡罗来纳州、田纳西州、阿拉巴马州和佛罗里达州的多州足迹，并声称这“ 确保惠益远远超出申请人的企业或任何单一地区 ”，但记录并未说明其在这些地区安装电动汽车充电器的具体活动所产生的惠益将如何超越安装或使用其充电器的个人而产生更广泛的影响。相反，主要惠益似乎局限于这些少数个人群体，记录也未揭示其安装这些电动汽车充电器将如何产生所称达到国家重要性水平的影响。

记录也未充分支持其声称的重大经济利益。申请人提供了一份商业计划，概述了各种财务预测，并声称其事业将创造清洁能源就业机会、刺激地方经济，并为美国电动汽车基础设施目标做出有意义的贡献。我们注意到，申请人的商业计划和预测既包括其目前为住宅和商业客户安装太阳能电池板的工作（这似乎与其拟议事业不同），也包括其未来与电动汽车充电站相关的工作。3 申请人预计在五年内将员工从7人增加到34人，4 以及在此期间其电动汽车充电业务的收入从400,000美元增加到8百万美元。然而，证据未提供关于这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置和20倍销售收入增长目标将如何实现。

无论如何，即使这些预测准确，我们仍会认定申请人未充分证明拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，以致达到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。例如，尽管其电动汽车充电业务预计在运营第一年收入为400,000美元，到第五年增至8百万美元，但记录未反映这些数字将对区域或

3 如其初始申请中所述，申请人表示其拟议事业侧重于电动汽车充电解决方案行业。申请人未清楚解释，记录也未显示，这些看似不同的服务如何相互关联（如果存在关联的话）。因此，由于申请人的商业计划分别列出了其太阳能业务和电动汽车充电解决方案业务的预计损益表，且申请人声称其事业侧重于电动汽车充电解决方案，我们将评估申请人与电动汽车充电业务相关的数据点。
4 商业计划称，其太阳能业务的员工“ 可以与 ”其电动汽车充电器解决方案业务“ 互换使用 ”。

国家经济的影响，也未表明任何潜在惠益将达到“ 重大积极经济效应 ”的水平。他也未解释到第五年雇用34名员工如何表明其未来人员配置水平将为公司运营所在的佐治亚州或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的重大经济利益。虽然任何商业事业产生的收入和就业机会都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人有责任证明其具体事业的潜在积极经济效应将是“ 重大的 ”。

申请人还声称，其“ 集成的开放协议平台有可能通过解决最顽固的结构性问题之一：太阳能发电、电池储能和车辆充电系统之间缺乏互操作性，从而影响更广泛的清洁能源和电动汽车基础设施领域。 ”5 然而，申请人未解释例如这一所称问题的背景、性质、范围或规模。他也未提供关于该平台本身及其如何解决问题的充分细节，以确立其国家重要性。例如，申请人声称其“ 开放协议管理软件使来自多个制造商的充电器能够在单一、统一的控制系统下运行 ”，展示了“ 领域级创新 ”。然而，除了这一模糊主张外，记录几乎未提供关于他计划如何开发和实施该平台或该平台具体包含什么的细节。记录也未说明该技术的当前状态，以表明其如何被视为创新或制造工艺的改进，超越为其自身公司提供的任何惠益或效率，如Dhanasar所设想。参见同上，第889页；另参见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人还提交了一些支持信，但这些信也未确立该事业的国家重要性。其中许多信讨论了申请人的技能、专业知识和过往成就，这些更多与第二项要件相关。参见同上，第890页。尽管其中一些信也提及拟议事业，但它们大多是结论性的，未为其主张提供证据基础。
例如，[已隐去]的创始人兼首席执行官[已隐去]表示，“ 通过将屋顶太阳能电池板和电池储能与电动汽车充电站整合，[申请人的]模式使清洁充电更加便捷和可靠。 ”虽然申请人电动汽车充电器的用户可能获得这些惠益，但[已隐去]未解释这一影响将如何超越这些用户而更广泛地影响该领域。尽管他声称此类创新将在高峰时段减轻电网压力、减少碳排放，并为驾驶员提供一种具有成本效益的清洁车辆充电方式，但他再次未讨论这些局部惠益将如何充分超越这些用户，以在国家重要水平上影响该领域。此外，这些主张更多依赖于电动汽车充电领域的一般重要性，而非解释

5 申请人提交了其与[已隐去]的加盟协议副本。然而，该协议的条款似乎在第一和第二项Dhanasar要件下引发额外关切。值得注意的是，申请人的加盟合同中的知识产权条款将如何影响其“ 创新 ”平台的开发存在问题。此外，关于第二项要件，鉴于其合同中的运营相关条款和不竞争条款，申请人通过其公司执行该事业的准备程度如何存在问题。这些是批准的重大障碍。然而，由于申请人在其他方面不可批准，我们将不再进一步处理这些问题。尽管如此，申请人应准备在任何未来的NIW申请中处理这些问题，包括我们在此提出的意见。

申请人的具体工作将如何直接产生此类惠益。同样，[已隐去]主张，“ 随着[申请人的]充电网络扩展，它将在多个州为电工、技术人员、销售人员和其他人创造更多就业机会。 ”但他的主张再次更多依赖于概括，而非提供关于申请人的具体事业如何具有雇用美国工人或产生Dhanasar所设想的其他重大积极经济效应的重大潜力的有证明力的信息。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。由于记录未确立Dhanasar第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，申请人未证明国家利益豁免的资格。由于所确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关于其是否已根据其余两项Dhanasar要件确立资格的剩余问题和论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

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，其未能证明其有资格、或在其他方面作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

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)(l)(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。