MAY072026_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：42065127 日期：2026年5月7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）

申请人是一名企业家和生产工程师，寻求以高级学位专业人士或特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求（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）拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2分类资格，也未能证明对所需工作邀请（进而对劳工证）行使自由裁量豁免将符合国家利益。此事现依据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)。本办公室对此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签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第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。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需程度的专业能力，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求行使自由裁量的“国家利益”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2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、高级学位

SCOPS认定申请人不符合EB-2分类资格。经重新审查，本办公室将撤回SCOPS就此问题的裁定，并认定申请人是拥有高级学位的专业人士。

记录显示，申请人从[已隐去]获得生产工程学士学位，并从[已隐去]获得数学学士学位。申请人提交的学历评估表明，申请人已获得等同于制造工程理学学士学位和数学理学学士学位的学历。

SCOPS还认定申请人未提供充分证据显示其在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。申请人提交了前雇主的信函，描述了所任职位、受雇日期及在这些职位上履行的职责。这些信函还反映了申请人随时间推移的职业发展，包括晋升至责任更大、领域内职责更复杂的职位。综合来看，证据表明申请人具备根据本法第203(b)(2)条符合拥有高级学位专业人士资格所需的教育背景和学士学位后逐步提升的经验。

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

三、国家利益豁免

Dhanasar第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。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的前瞻性影响。同上。本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质性价值，因其属于实质性价值领域范围。同上。然而，尽管申请人已确立拟议事业具有实质性价值，记录并未确立其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业是经营一家企业，_____。该企业将专注于“广泛的服务，强调高级培训、项目管理、生产过程优化、统计建模、工作场所安全和风险分析”，并旨在成为中小企业（SME）的可信赖合作伙伴。申请人进一步解释，在敏捷管理和领导原则的指导下，[已隐去]将专注于提供创新解决方案，以应对中小企业面临的独特挑战，通过提供高技能专家团队，在项目管理、安全和流程改进方面提供顶级咨询。申请人强调，其拟议事业将带来改善的创新，从而促进国家技术进步和竞争力，提高生产力、服务和支持，从而促进经济增长、就业机会，并为美国社会的整体福祉作出贡献。此外，申请人表示其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力并带来实质性经济利益。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。同上，第890页。此外，申请人必须确立其企业的国家重要性，而非咨询业或创业精神的重要性。3 进一步，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“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。拟议事业的更广泛影响可以告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角看待这些影响。更广泛影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。本办公室还指出，“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。”同上，第890页。对于创业型事业，在确定事业的国家重要性时，本办公室还在分析中考虑收入增长、收入创造和就业创造等额外因素。一般见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)（“企业家的具体证据考量”）。

3 申请人关于行业文章和报告的主张和提交材料涉及拟议事业的实质性价值，而非国家重要性。

此外，为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人未提供充分的信息和证据以佐证其主张，即经营一家为中小企业提供咨询服务的企业所产生的预期影响达到了国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。本案中，记录未通过支持性文件表明其具体服务如何能够充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平影响行业或更广泛的美国经济，而不仅仅是声称存在“涟漪效应”。申请人笼统地称拟议事业是一种“可扩展的多客户模式”，因为其将“把业务扩展至其他州并设立区域办事处和团队，以服务多个司法管辖区的中小企业”。然而，申请人未提供关于该模式及可扩展性的进一步信息，也未说明这将如何超越客户范围。申请人还表示其拟议重点在于培训与发展；然而，这些服务的具体性质并不明确，且其未充分描述其拟议的培训与发展将如何对咨询与生产工程行业产生国家层面的影响。申请人提供了关于国家影响的非常笼统的概念，但未提供具体信息说明其在某一地区为客户提供服务的业务实际上如何能够产生国家影响。申请人提供了其他笼统主张的国家影响，几乎未提供支持地表示其拟议事业将解决诸如技能缺口、员工留任、内部流动以及培训与发展等关键国家问题。例如，申请人称其将提供“一种旨在供多个州的多家中小型制造商采用的现代化服务模式”，但其再次未具体说明这些方法与全国中小企业已采用的方法有何不同，以及将如何影响该行业。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。See e.g., 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，记录未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”Id. at 890。经审查商业计划，申请人预计其企业到第五年将共有21名直接雇员，包括申请人担任董事总经理兼高级顾问的职位。在预计财务信息中，申请人预计其企业到第五年将实现净资产总额$1,399,273.00。我们认可申请人的商业计划预计到其运营第五年将创造就业、收入和缴纳税款，但该计划未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，在没有更多内容的情况下，其未确立其事业将产生与国家重要性相称水平的重大积极经济影响。Matter ofDhanasar at 890。

该商业计划还使用了以工程领域为重点的区域投入产出建模系统（RIMS II），其预测在未来五年内申请人的公司将维持额外237个间接就业岗位。然而，申请人未详细说明RIMS II计算预期其公司将创造的额外就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的构成以及将在何处创造。在没有

关于将创造何种类型的就业岗位以及岗位将位于何处的更详细、可信的证据的情况下，记录未确立在商业计划中列出的职位以及创造未指明地点未指明的就业岗位将显示出第一项Dhanasar要件所设想的那种重大积极经济影响，以及该影响是否将特别发生在经济萧条地区。See id. at 889-90。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

此外，申请人提供的细节和文件很少，不足以充分证明其服务可能对佛罗里达州经济萧条地区产生所声称的国家影响。例如，申请人未具体说明其拟议服务将影响哪些具体经济萧条地区，或将在这些地区创造哪些就业岗位或收入。尽管申请人的工作所产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但其未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未确立其事业将如何影响经济萧条地区。

基于上述所有理由，证据未确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。据此，我们保留这些问题。See 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，我们认定其未确立其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或otherwise 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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。