MAY072026_04B5203 · 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：42758368 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）

申请人系建筑行业的财务主管兼财务总监，寻求使受益人符合就业类第二优先（EB-2）移民分类中作为持有高级学位的专业人士成员资格，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明受益人符合所请求的国家利益豁免资格。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查（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签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位邀请要求。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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

SCOPS认定受益人符合基础EB-2分类中作为持有高级学位的专业人士成员的资格。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否证明受益人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意该认定，因其属于实质价值领域范围，即商业与创业。同上。然而，尽管申请人已证明受益人的拟议事业具有实质价值，记录并未证明其国家重要性。

申请人表示其计划“ 在美国建筑[原文如此]行业内担任财务主管-财务总监[原文如此]，提供全面的建筑项目财务分析、管理和控制服务。 ”其称这些服务包括“ 项目费用监控、供应商和承包商付款协助、建筑贷款和财务管理、项目利益相关方协作以及监管合规保障。 ”

为支持该申请，申请人强调其拥有科学、技术、工程和数学（STEM）领域的高级学位，且其拟议事业涉及对美国竞争力重要的领域，帮助国家在研究开发密集型行业中领先于战略竞争对手。申请人称其事业将通过“ 促进垂直住房、资源高效配置、遵守监管标准、确保全球市场中的可持续性和竞争力 ”产生积极的社会经济影响。申请人解释称，其事业具有国家重要性，因为其拥有33年经验，并打算为美国建筑行业的公司作出贡献。其强调其就业将解决STEM专业人士短缺问题，特别是像其这样同时拥有财务主管和财务总监以及创业型土木工程师丰富经验的人士。

SCOPS随后发出补件通知（RFE），指出申请人未证明其在建筑行业的拟议工作将超越潜在美国雇主并达到国家重要性水平。SCOPS称，申请人未证明其拟议事业将足以影响或推进更广泛的建筑领域

以符合国家重要性。因此，SCOPS要求申请人提交额外证据，包括对其拟议事业更详细的描述、为何具有国家重要性，以及其将如何在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利，和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人称其拟议事业是建立一家土木工程和住宅开发公司，专营可扩展的建筑管理服务，并专注于“ 减少住房缺口、最大化经济刺激以及在住宅领域严格遵守监管合规 ”。其表示其拟议公司将还提供“ 专家技术和财务管理解决方案 ”，初期专注于在佛罗里达州I I和I l市场建造10套住宅，设计为“ 高度可复制和可扩展 ”。

申请人主张其事业“ 具有全国范围 ”，因为其职业涉及具有至高国家重要性和影响的事项——美国建筑基础设施。其表示该事业将对关键商业和业务活动产生连锁效应。其进一步强调其对关键住房需求、创造就业和欠发达地区振兴的直接贡献，符合城市发展、可持续建筑和私营部门经济增长的国家优先事项。申请人称其拟议事业将为美国带来关键利益，包括创造就业和资本投资、税收收入以及行业创新。其进一步指出其“ 在成本控制和项目优化方面经证明的专业知识 ”将用于提高佛罗里达州建筑行业的建筑效率和财务绩效。此外，申请人指出美国劳工统计局（BLS）职业展望手册（OOH）关于财务经理的数据，主张其反映了高薪酬和就业快速增长，“ 表明对具有[申请人]专业知识的专业人士的持续国家需求 ”。申请人还提供了若干强调STEM专业人士在美国重要性的文章，强调其土木工程外国学位。

在认定申请人未证明受益人拟议事业的国家重要性时，SCOPS再次认定申请人未充分证明其拟议事业将在建筑和土木工程领域具有广泛国家重要性，或具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供重大积极经济效应。同样，SCOPS认定申请人未证明其拟议事业将如所称对STEM领域产生潜在前瞻性国家影响，指出仅在STEM领域工作并不证明国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS未充分考虑其拟议事业是一种“ 可复制模式 ”，将超越初始10套住房试点阶段。申请人指出其主张其住房试点项目将产生的经济和就业预测，主张这些“ 正是Dhanasar所设想的重大积极经济效应类型 ”。其还强调SCOPS忽视了其经济预测的“ 连锁效应 ”。申请人表示SCOPS不当要求必须对整个国家产生影响，且未充分考虑对某一地区的影响，特别是因为其拟议事业“ 结构上可复制 ”。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“[a]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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[a]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。”同上第890页。

申请人从申请到RFE提交了两项实质不同的拟议事业，这对其拟议事业的实际性质留下了重大疑问。例如，为支持申请，申请人表示他将“寻找在建筑[sic]行业运营的不同公司工作”，并指出他是“填补美国建筑行业[sic]数千个空缺职位的完美候选人”。他进一步表示，他将在“中期”在自己拥有的建筑公司担任财务主管-司库一职。然而，在回应RFE时，申请人提供了一项实质不同的拟议事业，未讨论其在其他美国建筑公司的即时就业，而是提交了一份成立自己公司并在佛罗里达州建造10套住房作为试点项目的计划。

尽管我们承认申请人在回应RFE时可能会略微修改其拟议事业，但其两项事业之间的实质差异对其在美国的实际意图留下了初步疑问。申请人必须通过独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，以指向真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人进一步未能充分证明其商业计划，即住房试点项目及所主张的可复制住房模式，可能具有潜在的预期全国性影响。在上诉中，申请人援引与其拟议试点项目相关的就业和财务预测，并主张这些预测反映了全国层面的影响，包括约2.11百万美元的本地收入、32个总就业岗位（直接和间接）以及约220000美元的税费产生。然而，申请人未能充分解释或证实这些数字如何代表潜在的预期全国性[着重号为原文所加]影响，尤其是在其所述涉及超过4百万家企业、10百万名工人和2.9万亿美元收入的行业中。

申请人也未提交对其就业和财务预测的支持，或足够具体的商业计划，以证明他将如何执行其所声称的10套住房试点项目，例如将建造何种类型的住房、在何处以及何时建造，以及其他有证明力的细节。同样，申请人称其试点项目将具有“高可复制性和可扩展性”并涉及“专家技术和财务管理解决方案”，但可复制性和可扩展性以及其专家服务的性质均未具体解释。他还含糊地表示，其所声称的试点项目将在两个不同市场实施，但未提供与每个地区相关的具体计划。申请人进一步经常讨论

创新的成本控制方法和“严格的监管合规”，但同样未充分阐明这些服务的性质。

事实上，在讨论申请人项目计划所声称的可复制性和可扩展性时，他主要强调其专业知识和在巴西建筑行业担任司库和财务主管超过30年的经验。然而，尽管申请人的专业知识和以往职位上的成功记录确实是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，但第二项要件并不评估事业的预期影响，而是“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以确立其拟议事业的国家重要性。如前所述，申请人未适当阐明和记录其拟议商业计划，以适当证实其所声称的国家影响。

此外，申请人对不同的大型经济和社会问题提供了广泛的潜在预期国家影响。申请人必须证明受益人的拟议事业将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有广泛增强社会福利或推进有价值技术或研究领域的重大潜力。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人提供的细节和文件不足以证实其拟议事业将对美国社会产生这种广泛影响。例如，申请人强调其拟议事业将影响住房短缺、促进“垂直住房”、“资源高效配置”、遵守监管标准以及全球[着重号为原文所加]市场中的可持续性和竞争力。同样，他讨论了对“欠发达地区”、“城市发展”和“可持续建筑”的国家层面影响。

申请人关于跨越众多经济和社会问题的潜在预期国家影响的广泛主张，对受益人的拟议事业是否会对其中任何一项产生重大影响留下了重大疑问。没有更具体的证明性证据，无法确定受益人在其公司的工作是否会对大型建筑行业及其做法、美国全国住房短缺以及可持续性和“全球竞争力”等各种其他重大国家层面问题产生潜在的预期国家层面影响。申请人还经常将“垂直住房”称为其拟议事业潜在国家影响的关键方面，但未解释这一概念。与国家级利益事项的总体一致或仅仅潜在贡献，并不能确立拟议事业具有国家重要性。同样，某一特定职业的重要性或该领域专业人员短缺并不表明国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 e.g., 1756, Inc. v. U.S. Atty 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）。

作为比较，Dhanasar案中的申请人证明他在空气和空间推进领域进行了研究和发展，更具体地说，涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第891-92页。此外，他提交了证据

反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供了大量支持性证据，证明他的持续研究将如何帮助美国在高超音速飞行方面保持对其他国家的优势，包括反映其研究获得政府实体资助的文件。同上。

在此，申请人关于潜在预期国家重要性的主张不够具体且未得到适当支持。也几乎没有迹象表明美国政府申请人的工作推进有具体兴趣，或如其声称，其公司将显著促进国家在建筑领域的国际竞争能力。申请人提出建筑行业有超过4百万家企业，但未充分描述其“技术领导”和“财务/司库”职能的结合将如何使其公司获得“竞争优势”。他还讨论了“严格的财务治理和工程执行以减少浪费、降低风险并加速住房交付”，但尚不清楚其方法在如此庞大的行业中如何脱颖而出，且合理假设其他建筑公司也雇用有经验的财务专业人员。申请人方法的具体性质及其创新性在很大程度上未得到解释。

总之，鉴于缺乏支持性证据来证实受益人的工作具有显著潜力，能够广泛促进其领域内方法或技术的进步，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各种重大经济和社会问题产生潜在的未来国家影响。再次强调，申请人必须通过独立、客观的证据来解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582, 591-92。

SCOPS进一步得出结论，申请人未能充分证明其拟议事业将如何超越其公司范围而产生国家层面的影响。仅对某一特定公司（即使是具有全国业务范围的公司）的益处，与判断某人的事业是否具有国家重要性这一问题并不充分相关。值得注意的是，申请人并未直接回应SCOPS在上诉中讨论的这一实质性问题。问题在于，申请人能否证明其个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。例如，为某一特定公司使用或销售而开发特定方法或技术的个人，可能无法仅凭该技术将惠及该公司或其客户这一证据来确立国家重要性。为确立与该领域或行业国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可以通过提交相关证据来证明：该技术被广泛关注采用或获得许可、存在新颖且重要的制造或运营流程，或该技术将如何影响其他公司开发类似技术。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人计划就业的实质性性质与根据Dhanasar第一项要件考量其资格直接相关。

申请人未能充分澄清，受益人在其公司拟议的就业将如何使其所称的建筑及其相关财务方面的创新传播到其公司范围之外，从而对其潜在的未来国家

影响留下疑问。申请人几乎没有解释和提供支持，说明其工作将如何超越其本人及其公司并产生潜在的未来国家影响。例如，由于申请人声称他将与其私营公司合作，因此尚不清楚其所称的创新将如何公之于众，而非作为专有信息予以保留。记录未能确立受益人的拟议事业将如何产生上升到国家重要性层面的更广泛影响。

最后，申请人还提出了其拟议事业所产生的某些国家层面经济影响，提及拟议事业具有“ 对关键商业和业务活动的连锁效应 ”。然而，所提供的证据并未证明申请人的事业“ 具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”Dhanasar at 890。申请人对其声称将由其拟议的十套住房试点项目产生的经济和就业预测几乎没有提供细节或支持，也未提交该项目的明确商业计划或时间表，并且如前所述，未描述其如何如所称那样在国家层面具有可复制性。同样不清楚其商业计划将如何“ 提高佛罗里达州建筑行业的施工效率和财务表现 ”。

因此，尚不清楚申请人拟议事业所产生的经济活动将如何具有实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区。事实上，正如我们所讨论的，申请人笼统地表示其大部分未加解释的试点项目将在I I和/或I I地区进行，但他未解释其住房将建在哪些具体地理位置，而这是证实该项目将对经济萧条地区产生直接影响所必需的。尽管申请人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，但他未充分解释直接归因于其拟议工作的潜在国家影响，也未充分确立其事业将如何显著影响经济萧条地区。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

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，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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)。非法居留的外国人，或另行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）而面临根据该法第240条启动驱逐程序

的风险。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。