MAY142025_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：37869142 日期：2025年5月14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）

申请人是一名航空顾问，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（job offer requirement）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

为符合作为基础的 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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合作为基础的 EB-2 分类资格，则其必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“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：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

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）。

"

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合 EB-2 分类中高级学位专业人士的资格，因为其提交了证据证明其持有航空学理学硕士学位，来自 ~----------~。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合资格并值得以国家利益为由豁免工作要求。

申请人在其商业计划中表示，其将担任一家管理咨询公司的首席执行官，该公司将与机场和航空公司合作，提供总体规划编制、安全分析、安全管理、各细分市场分析以及新公司咨询等服务。商业计划称，该公司初期将在佛罗里达州运营，并在四年内扩展至加利福尼亚州、内华达州、德克萨斯州、欧洲和亚洲。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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。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。

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。该考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。同上，第889-90页。SCOPS 认定申请人未能依据这些因素证明其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张 SCOPS 未充分考虑其证据。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将为美国做出经济贡献、将为服务不足地区带来经济振兴，并具有雇用美国工人的重大潜力。申请人未援引任何证据支持这些主张。申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用四名个人，到第五年增至21名。商业计划预测该公司第一年将产生34,965美元的净利润，到第五年增至143,525美元。这些预测并不表明申请人的公司具有雇用美国工人的重大潜力，也不会在管理咨询行业产生重大积极经济影响，而商业计划称该行业预计在截至2029年的五年内将实现3,790亿美元的收入。

申请人表示其打算在佛罗里达州、[已隐去]和[已隐去]、[已隐去]田纳西州、[已隐去][已隐去]西弗吉尼亚州的经济困难地区经营其公司。申请人提交了这些地区经济困难评分较高的证据，但

未能证明其公司将在这些地区雇用大量美国工人，因为商业计划预测其公司最多雇用21名个人。

申请人还主张其公司具有国家重要性，因为其将促进航空安全和公共福利、环境可持续性以及社区发展。申请人未援引任何证据支持这些主张，且申请人未能证明其公司的工作将如何超越个别机场和航空公司，从而在表明国家重要性的层面上更广泛地影响管理咨询或航空业。见同上，第889页（解释“我们寻找更广泛的影响”）。

申请人进一步主张其公司具有国家重要性，因为其将增强全球竞争力和国家安全，并因其与可持续航空相关的国家目标相一致。申请人未援引任何证据支持这些主张。申请人提交了关于航空和航空安全益处、航空咨询、美国民用航空的经济影响、美国交通部战略计划、美国航空状况、航空运输与区域经济发展、机场规模与城市增长、佛罗里达州航空系统计划、联邦航空管理局（FAA）机场赠款项目、2023年美国机场基础设施需求、国家综合机场系统计划、FAA国家空域系统资本投资计划、两党基础设施法——机场基础设施、FAA预算估算、FAA CORSIA监测、报告和核查计划、熟练航空专业人员短缺、FAA安全风险管理政策、航空运输挑战、航班延误的成本和经济影响，以及FAA关于航空安全管理和合规的命令等文章。这些文章和命令并未讨论申请人的公司，也未证明其潜在的前瞻性影响。本办公室对国家重要性的评估并不聚焦于问题对某一行业总体上的重要性，而是“聚焦于外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

申请人提交了来自专业人士的支持信，这些信件赞扬其过去的成就，但未讨论其拟议事业。U-B-2 赞扬申请人的工作，并表示其相信申请人将“对美国航空市场的发展做出重大贡献”，但未涉及申请人的拟议事业。T-V- 赞扬申请人在哈萨克斯坦航空领域的成就，并表示其相信申请人将“成为美国国家航空业发展的宝贵资产”，但未讨论其拟议事业的任何潜在前瞻性影响。H-C- 描述了申请人“在该领域成功的历史”，并表示相信其拟议事业将“解决当今影响航空业的一些重大挑战”，但未阐明申请人的公司将如何以与国家重要性相称的方式解决此类挑战。K-O- 和 S-J- 也赞扬申请人过去的成就，并表示相信其有能力为美国的航空业做出贡献，但未讨论其拟议事业。这些信件未能证明申请人的拟议公司具有国家重要性。比较同上，第892页（指出 Dhanasar 提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

申请人的商业计划称其公司将提供“高度专业化的产品服务”，包括机场总体规划编制、机场总体规划更新、安全分析、安全

2 本办公室使用姓名首字母以保护所提及个人的隐私。

管理以及新公司咨询。记录未表明这些服务中的任何一项具有独特性、创新性，或在航空或管理咨询行业中具有国家或全球影响。参见同上，第889页。（讨论改进的制造工艺或医学进步作为某一特定领域内具有国家乃至全球影响的示例）。

总之，记录未能证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（即使在经济萧条地区），具有其他重大积极经济效应，在其领域内具有国家乃至全球影响，或其他更广泛的影响。因此，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

B. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免中免除工作邀请要求的资格并值得该项豁免。

裁定：上诉被驳回。