MAY142026_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：42653539 日期：2026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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3上诉至本办公室。

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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第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）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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）；

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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未满足Dhanasar先例决定中规定的第二和第三项要件。因此，需要确定的唯一问题是申请人是否满足Dhanasar要求，以证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

提交申请时，申请人表示其在哥伦比亚一家建筑公司担任总经理。2 关于其拟议事业，申请人最初写道：

我的拟议事业是……在美国各地领导可持续和环保建筑项目的设计与开发。我的重点将是在为终端消费者实现利润最大化和交付顶级质量项目的同时，最大限度地减少温室气体排放（CO2）。为实现这一目标，我将实施一种有条理的方法，涉及可持续准则、现代方法（即REVIT-BIM）以及节能材料的使用。我所管理的项目将以卓越质量、减少废物产生和最小化碳足迹为特点。它们将体现环境责任、提供更高的可负担性、遵守严格的时间表，并在整个执行过程中展现更高的控制力和效率。

为推进我的事业并解决这些问题，我将利用我在设计、施工、咨询和建筑项目实现方面的丰富经验，创建一家咨询公司。我的重点将放在可持续设计上，因为此类设计能最大限度地减少环境影响和经济资源消耗。

我在公司中的角色将是一名积极主动的领导者，承担一系列基本职能和职责，以确保项目成功开发。这些职能包括：规划与设计以及项目管理。

2 由于申请人申请的是工作要求豁免，其无需拥有来自特定美国雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑有关其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定拟议事业是否满足Dhanasar框架的要求。

在回应SCOPS的补件通知（RFE）时，申请人提供了一份更新的“ 拟议事业声明 ”，其中表示：

我的拟议事业是在美国各地设计和开发创新、资源高效的建筑项目，以提高能源性能、降低运营成本，并交付支持长期基础设施韧性的高质量、高成本效益建筑。这一举措将通过优先考虑耐久性、性能和长期价值的前瞻性建筑解决方案，支持美国城市和城镇的现代化。为此，我将依托我在替代能源建筑项目方面20多年的经验，应用REVIT-BIM等先进方法，遵守严格的资源管理准则，并采用节能材料，以加强环境管理并最大化运营效率，从而推进我为美国利益而提出的拟议事业。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。本办公室同意SCOPS的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

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，第889页。这一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、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。基于下述理由，本办公室撤销SCOPS关于申请人拟议工作具有国家重要性的认定。

申请人主张，其“ 拟议事业的核心是在全国范围内设计和开发创新、资源高效的建筑项目，以提高能源性能、降低运营成本，并交付促进全国基础设施系统长期韧性的高质量、高成本效益建筑。 ”其进一步主张，其事业“ 通过促进建设高效、高成本效益和气候韧性设施，改善公共福祉并确保公平获得高质量基础设施，对健康、住房和教育等关键领域产生直接且可衡量的影响。 ”申请人还声称，其拟议工作“ 具有国家重要性，因为它应对了美国当今面临的最紧迫的基础设施和环境挑战 ”，并且它提供了“ 长期经济增长、公共卫生和气候韧性的基础 ”。

除佛罗里达州[已隐去]有限责任公司（2022年）的公司设立文件外，申请人的证据还包括其公司的商业计划。该[已隐去]有限责任公司的商业计划提供了行业

和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、关于可持续建筑需求的信息、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用6名人员，第二年9名，第三年17名，第四年18名，第五年24名，但其未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年975,825美元、第二年1,279,713美元、第三年2,270,130美元、第四年2,484,574美元和第五年3,370,617美元的收入预测，但这些预测没有显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释作为支持。

申请人还提交了关于以下主题的文章：环境可持续性在建筑业中的重要性、绿色建筑、通过联邦政府可持续性促进清洁能源产业和就业、应对气候危机、采用有效的绿色建筑实践、投资清洁能源和气候行动，以及建筑信息建模。此外，他还提供了关于降低能源消耗、美国经济脱碳以及通过州和地方准备工作实现效率的益处的信息，以及与涉及人工智能、可负担住房、美国基础设施改善、先进数字施工管理系统、防寒保暖援助、家庭能源援助和机会区的政府倡议相关的文件。申请人声称这些文章支持其拟议事业的全国重要性。全国重要性的认定并不关注环境可持续性在建筑业中的重要性、数字化建筑信息系统的进步、住房可负担性或总体改善美国基础设施，而是“ 关注外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，没有任何文章提及申请人或其公司，也没有以其他方式论及其具体拟议建筑项目的潜在预期影响。

此外，申请人提交了来自C-A-F-Q-、E-R-B-M-、J-E-M-P-、R-A-S-M-、D-N-G-、J-Y-S-、A-H-V-、J-C-S-V-和R-E-E-的支持信，讨论其可持续建筑能力和施工经验。他还提供了来自G-G-、H-M-、L-A-B-、L-S-和E-B-的信件，反映有意聘用其服务。申请人在其领域的技能、知识和先前工作，以及潜在客户的兴趣，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国人本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的全国重要性。

申请人的支持信并未证明其拟议事业将以如此规模运作，以致达到全国重要性的水平。仅声称某项事业具有全国重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

此外，申请人提交了J-J-博士、E-C-C-和G-J-D-博士的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。例如，J-J-博士推测申请人的拟议事业“ 将有意义地促进国家可持续发展和极端

天气缓解”的目标，并减少我国的“碳足迹”，但未解释申请人的工作如何在其直接客户及其建筑项目之外影响其领域或行业。同样，尽管E-C-C-主张申请人的拟议事业将“通过应对国家基础设施挑战、支持能源独立和推进可持续发展目标而使美国受益”，但她未解释申请人对其公司运营及其咨询项目的日常管理（如拟议事业所设想）如何达到全国重要性的水平。此外，G-J-D-博士断言申请人的公司将“在可持续建筑和项目管理领域创造新就业”，从而帮助“支持地方经济”。即使申请人商业计划中预测了就业增长，记录也未表明该公司将雇用大量美国工人，或以其他方式提供Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”。Id. at 890。J-J-博士、E-C-C-和G-J-D-博士的信件未包含足够的信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议工作在其领域提供更广泛的影响或对我国产生达到全国重要性水平的重大积极经济影响。

至于申请人声称其拟议事业将提供的就业创造和商业活动，记录未包含足够的支持证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张可能为真，其中真实性的判断基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真实性不仅取决于证据的数量，还取决于其质量。See id。在此，缺乏支持性细节和证据削弱了申请人关于就业创造和其他重大积极经济影响的主张的可信度和证明价值。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意在美国设计和开发建筑项目，但他未提供足够的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其公司及其建筑项目，以与国家重要性相称的水平影响可持续建筑领域、建筑业、政府倡议、社会福利或更广泛的美国经济。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式对我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工水平和商业活动将在佛罗里达州或美国其他地区提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人断言其事业将创造美国工人就业，但他未

提供足够证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、具有其他重大积极经济影响、在其领域具有国家甚至全球影响，或具有表明全国重要性的其他更广泛影响。因此，我们撤回SCOPS关于申请人拟议事业具有全国重要性的认定。

B. 豁免总体上是否有利于美国

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。在进行此分析时，我们可以评估以下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。Id。在每起案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 891。

在驳回申请时，SCOPS认定申请人未证明其提供的贡献具有如此价值，以致总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。SCOPS的决定表明，申请人未表明“ 即使有合格的美国工人可用，国家仍将从[其]服务中受益 ”。SCOPS还认定，记录未证明对申请人贡献存在“ 紧迫的国家利益 ”。

在上诉中，申请人主张他“ 将在其创建的企业中自雇 ”，并且“ 获得另一份工作邀请将不切实际 ”。我们承认，对于自雇咨询公司所有者而言，获得劳工证是不切实际的。

此外，申请人质疑SCOPS关于其未证明其贡献具有“ 紧迫的国家利益 ”的陈述。他主张该陈述错误适用了Dhanasar的第三项要件，他声称该要件“ 不要求紧迫性或时间敏感性的正当理由 ”。然而，Dhanasar关于第三项要件的讨论明确指出，我们可以评估“ 外国人所做贡献中的国家利益是否足够紧迫，以至于值得放弃劳工证程序 ”。Id. at 890-91。

申请人进一步主张，“ 记录强调了创新解决方案的国家必要性，这些方案减少建筑能耗、提高基础设施韧性并促进环境负责任的建筑实践，而这一目标正是申请人贡献所直接针对的。 ”他声称自己“ 在可持续建筑和资源高效建筑领域实施创新方法方面有已证明的成功历史 ”。申请人还主张，其“ 贡献超出了其领域的常规工作，通过其在生物气候设计、可再生能源整合以及开发支持美国现代基础设施需求的高成本效益和韧性建筑解决方案方面的专业知识，提供了独特且具有国家利益的价值。 ”

通过其在生物气候设计、可再生能源整合以及开发支持美国现代基础设施需求的高成本效益和韧性建筑解决方案方面的专业知识，提供了独特且具有国家利益的价值。”

然而，申请人未能证明其贡献超越了劳工证程序所固有的保护国内劳动力供应的利益。尽管记录包含有关建筑行业环境可持续性优点的信息，以及申请人具备建筑规划与设计及项目管理能力的证据，但这些文件不足以表明，放弃工作邀请并因此放弃劳工证要求更符合国家利益。劳工证程序旨在确保外国工人的准入不会对美国工人的就业机会、工资和工作条件产生不利影响。我们认可申请人的建筑学学士学位和专业资质、其建筑经验和商业计划，以及为支持申请而提交的信函。然而，综合全部证据，不足以证明国家利益豁免的益处超过劳工证程序所固有的利益。

申请人未能表明其提供的贡献具有如此价值，以至于即使假设其他合格的美国工人可用，权衡之下，放弃工作邀请和劳工证要求对美国有益。

C. Dhanasar剩余要件

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，也未能确立权衡之下放弃工作邀请要求将按Dhanasar先例决定第一和第三要件的要求对美国有益，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于这些事项对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留对Dhanasar框架第二要件下其资格的裁定。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事项作出“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和第三要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权下其他方面值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

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、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发Form I-862出庭通知，依据该法第240条面临驱逐程序的启动。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。