MAY212025_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：36818330 日期：2025年5月21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）

申请人是一名汽车技师，寻求以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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求，即国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需职位邀请要求（因而对劳工证要求）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类或国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。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。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足此要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否

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)。

表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须确立其值得“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求酌情豁免。同上。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，USCIS 可酌情2 批准国家利益豁免，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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将惠及美国。

参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于此三项条件的详细阐述。

二、特殊能力

审理主任认定申请人未能确立其作为特殊能力个人符合EB-2分类的资格。3 如下文所述，由于记录未能确立Dhanasar 先例决定第一项条件所要求的拟议事业的国家重要性，本办公室拒绝触及并特此保留关于其EB-2分类资格的主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

三、国家利益豁免

上诉中待决定的问题是，申请人是否已确立豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证要求）将符合国家利益。

申请人最初表示其打算经营一家汽车护理企业。该公司将提供一系列服务，专门从事电动和混合动力汽车维护及锂电池护理。其商业计划书提供如下内容：
申请人将最初在佛罗里达州I I建立其业务运营，其打算在那里与需要其服务的当地居民和全国性公司建立稳固而牢固的关系，尤其是那些在车辆工程和维护市场中经营的公司。

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 本办公室注意到，申请人未主张——且记录未证明——其作为高等学位专业人士符合EB-2分类的资格。

随着混合动力和电动汽车日益普及，[该公司]在维护和保养这些车辆方面的专业知识与当地普遍存在的环保意识相契合。通过建立卓越、专业和专家知识的声誉，[该公司]可以利用I I对高质量汽车服务的现有需求，并在该市竞争激烈的汽车维修行业中建立忠诚的客户群。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质性价值，但审理主任认定记录未能确立该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未充分解释否决该申请的理由。经审查，基于下文讨论的理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而未能确立其在 Dhanasar 分析框架第一项条件下的资格。

第一项条件，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。本办公室同意审理主任的认定，即申请人已确立其拟议事业具有实质性价值。

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的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 ”。同上。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，且“ [a]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。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实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上 at 889。

申请人提供了讨论汽车行业的报告和文章，以及概述政府关于发展电动汽车技术重要性的举措的文件。尽管申请人主张其事业将推进此文件所述某些目标，但材料本身并未具体涉及申请人的拟议事业，也未说明其将如何具有国家重要性的潜在预期影响。同样，前同事和客户的推荐信讨论了申请人的技能和能力，但未提供关于申请人拟议事业的具体信息。尽管这些推荐信赞扬申请人作为汽车技师的资格，但它们未阐明申请人的拟议事业将如何对美国具有国家重要性。本办公室注意到，工作经验证据通常涉及

并非 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业的国 家重要性，而是第二项条件，4 其评估个人是否处于有利地位以推进事业。

关于申请人拟开展经营汽车护理业务的 endeavor，他未解释其业务的运营或影响如何达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。申请人的商业计划描述其打算在公司运营第五年时雇用 22 名工人，产生总计 1,027,556 美元的工资成本；商业计划预测公司第五年销售额总计 1,425,000 美元，当年纳税额为 203,651 美元——高于公司第一年缴纳的 51,345 美元。然而，申请人未解释其经营一家汽车护理机构——在美国数万家此类机构中的一家，也是在数千家专门从事电动汽车业务的机构中的一家，他称到 2026 年全球此类机构数量预计将达到 1 亿家——如何会对该行业产生全国性影响。尽管申请人强调在冠状病毒大流行期间需求下降之后，各经济部门对汽车服务的需求不断增长，但商业计划中提供的预测反映的是一家将从仅限于公司直接客户的高需求中受益的机构，而非一家以足以影响所称全国汽车服务需求增长所必需的规模运营的企业。

我们注意到，申请人商业计划中的预测基于区域投入产出建模系统（RIMS II）分析的数据，该分析使用基于“ 汽车维修与保养 ”行业类别的计算来预测结果，例如创造就业。然而，申请人未充分证明这一宽泛类别恰当反映了其特定商业 endeavor 的潜在影响，他称该业务将专门从事汽车护理的特定领域；因此，他未表明关于某一宽泛经济活动类别的这些一般性统计数据证实了其拟议 endeavor 的全国重要性。此外，RIMS II 建模工具依赖各种假设，包括申请人所作的假设，使其拟议业务的预期影响具有不确定性。商业计划未为公司预测提供充分依据，相关数字也未经足以证明该业务更有可能在该领域产生重大积极经济影响的证明性证据佐证。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未基于其潜在创造就业或对美国经济的影响充分证明其拟议 endeavor 的全国重要性。

此外，尽管我们可以考虑拟议 endeavor 是否具有全国重要性，即其是否具有广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或促进有价值技术或研究领域进步的显著潜力，5 但申请人此处的主张宽泛且未经证实。关于公共卫生和环境事业问题，申请人的商业计划讨论其打算提供与“ 通过车辆重新编程减少污染物气体排放 ”相关的服务，以及提供“ 以减少污染为重点的发动机重新校准，为

4 由于申请人未根据 Dhanasar 框架第一项要件确立资格，关于第二项和第三项要件的认定对最终决定并无必要；因此，本决定将保留对其的认定。
5 See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)。

美国民众提供更易获得的替代方案，同时促进有毒排放物的减少。”他称，这些服务及其他服务将“直接影响科学领域，并通过促进减少环境污染的服务，为改善当地民众的福利作出贡献。”尽管所述拟议 endeavor 具有重大价值，但尚不清楚申请人的个体业务将如何在具有全国影响的层面上解决这些问题。

例如，申请人主张，在“美国汽车行业不断演变的格局中，像[他的公司]这样的公司在推动创新方面发挥着重要作用”，其商业计划还强调他打算投资研发技术，以进一步推进电动汽车的能力和优势。尽管申请人的服务可能影响其直接客户的车辆性能，但其关于公司将会解决他所描述的更大社会问题的假设并未得到记录中证据的支持。例如，他未提供任何证据证明其开发或改进的技术可扩展应用于汽车维修行业，并进而可能在全国或全球层面产生影响。

申请人还从知识传播以解决合格劳动力短缺的重要性的角度强调其拟议 endeavor 的全国重要性。其商业计划提供如下：

[T]公司致力于提供全面的培训和教育服务，将有助于在美国培养熟练劳动力，直接契合加强科学、技术、工程和数学（STEM）人才队伍的全国努力。通过在汽车机械和车辆重新映射领域提供培训，[公司]将赋予美国公民和永久居民专业技能，这些技能可以激发创新，并确保美国在全球汽车行业保持竞争力。

[公司]致力于通过修复老式和经典汽车来保护汽车历史，也具有文化和历史意义。通过将这些车辆恢复到昔日的辉煌，公司在保护和推广美国汽车设计与工程的丰富遗产方面发挥了作用，这在全国舞台上占有自豪的地位。

在此，尽管申请人的拟议 endeavor 可能以局限于其公司自身客户和其个体业务成功的方式在这些领域作出贡献，但从记录中尚不清楚这种有限程度的贡献如何会在全国层面产生影响——例如，以缓解合格 STEM 职位候选人的任何全国性短缺。USCIS 认识到 STEM 领域进步的重要性，尤其是在关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的 STEM 领域。6 然而，申请人的活动本身通常并不表明在汽车机械或更广泛的技术教育领域具有影响。同样，在 Dhanasar 案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。再次，在确定全国重要性时

6 See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

在 Dhanasar 框架内，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是个人将从事的具体 endeavor。Id. at 889。

申请人未证明其拟议 endeavor 具有雇用美国工人或以其他方式为国家带来重大积极经济影响的显著潜力。具体而言，他未表明其业务将为任何特定地区或美国整体带来重大经济利益。尽管申请人描述了一项提供汽车服务的 endeavor，旨在带来与改善电动汽车性能、STEM 劳动力可用性、环境和人类健康相关的益处，但尚不清楚所述规模和范围的业务将如何在全国层面显著影响这些问题。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议 endeavor 的全国重要性。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认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 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未证明拟议 endeavor 具有全国重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。