MAY222026_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：43122416 日期：2026年5月22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）

申请人是一名可持续发展专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，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的人士。该法第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相当于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。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：

[1] 参见 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offer要求将有利于美国。

同上。

II. 国家利益豁免

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重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。SCOPS认定申请人证明了其拟议事业具有实质价值。本办公室同意该结论，因为申请人的拟议事业属于具有实质价值的领域范围，即商业和创业。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人表示她是一名建筑工程师专业人士，“ 在可持续发展、职业安全和管理领域拥有专业知识和22年经验。”申请人对其拟议事业解释如下：

我的拟议事业是依托我在职业安全、可持续发展、社区参与和建筑行业管理方面的丰富经验，开发并实施一种综合方法，将这些方面整合到工程与建筑领域。利用我在战略规划、利益相关方参与和可持续实践方面的专业知识，我将系统地评估项目现场、识别风险、制定量身定制的解决方案，并实施促进职业安全、环境管理和社区福祉的举措。通过我的同行评审出版物、会议演讲以及与行业合作伙伴的合作，我的工作将继续在该领域传播，推广最佳实践并推动建筑行业可持续发展与安全整合方面的进步。此外，我将直接与公司合作，提供咨询和顾问服务，并实施可持续实践，以塑造行业的未来，使其更安全、更环保、更具社会意识，从而支持我所在领域的进步。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它影响了美国政府确定为国家级优先事项的事项，包括2030年温室气体污染减排目标、《两党基础设施法》中改善建筑

行业的目标、《职业健康与安全法》（OHSA）旨在确保工作场所安全，以及美国环境保护署（EPA）对绿色建筑实践的推广。

SCOPS随后发出补充证据请求（RFE），指出申请人未提交足够的信息和证据以证明其拟议事业的潜在前瞻性影响将达到国家重要性水平，即超出其拟议服务范围而对行业产生更广泛的影响。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、为何其具有国家重要性、以及其将如何在其领域内产生国家性影响、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。

在回应中，申请人声称她提交了一份“精心撰写、简洁且完整的拟议事业”。她表示该事业符合OSHA颁布的国家优先事项，包括“收集和发布工作场所疾病和伤害信息”，从而“以多种不同方式改善工人的安全与健康”，同时使建筑公司能够满足并落实OSHA不断演变的监管期望。同样，申请人指出其拟议事业将影响的其他OSHA举措，例如劳工部长向总统提交的《2022年联邦机构职业安全与健康项目状况报告》，以及OSHA战略伙伴关系项目，包括其与一家领先全国建筑公司长达20年的合作。

申请人还强调了一份2025年2月的行业报告，该报告讨论了建筑行业及其劳动力短缺问题，并指出“行业模型估计，[2025年]将需要约439,000名额外工人以满足需求。”同样，申请人提交了另一份行业报告，该报告声称“2024年至2026年间，建筑业将有额外2.17百万调整后净招聘”，并且其拟议事业将“通过提供培训、运营效率模型和安全改进，直接支持这些目标，从而提升工人技能并应对不断变化的劳动力市场需求。”此外，申请人还指出了一份已提交的商业计划及其收入和招聘预测，并主张其事业将“通过赋能建筑公司和项目承包商加强其安全实践和工地效率，从而产生更广泛的经济效益，进而增强其竞争力、促进创新并推动持续增长。”

在认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS的理由是申请人未能充分证明其拟议事业将广泛影响该领域或在全行业传播一种独特方法。SCOPS指出，申请人拟议咨询业务的服务将如何对其客户之外产生广泛影响并不明显。此外，SCOPS认定申请人的财务预测未反映出与国家重要性相称的重大经济利益。

在上诉中，申请人主张所提交的证据明确确立了其拟议事业的国家重要性，证明其有能力通过解决工作场所安全

缺陷、运营效率低下和劳动力发展缺口等关键挑战，同时促进全国经济萧条地区的经济增长和社会福祉，从而对美国建筑行业产生有意义且可衡量的贡献。

在Dhanasar案中，我们指出，在判定国家重要性时，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“ 该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“ [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，“ 一项事业若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效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

作为初步事项，值得注意的是，为支持该申请，申请人主要强调国家层面的可持续性影响，讨论了可持续实践、环境管理、环境责任以及2030年温室气体减排目标和EPA对绿色建筑实践的推广。此外，申请人在I-140表格（外籍工人移民申请）中所述职位名称为“ 可持续发展专家 ”。然而，在回应补证通知（RFE）及上诉时，申请人似乎放弃了其在建筑行业影响环境问题的意图，而这曾是其拟议事业的核心。同样，申请人表示她将通过同行评审出版物、会议演讲以及与行业伙伴的合作来传播最佳实践并推动进步，但在回应RFE时，几乎未提及她有意通过学术圈在其领域内推广进步，而仅提及有意在建筑行业经营咨询业务。同样值得注意的是，尽管申请人为支持该申请声称其在建筑行业所称创新方面的学术圈发表作品将是她拟议事业的核心，但没有证据支持申请人有在学术圈发表与所称建筑行业创新相关作品的历史。

申请人拟议事业重点上的重大差异，使其在美国的实际意图及其可能潜在的未来国家影响存在不确定性。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，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）。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

申请人须证明其拟议事业将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有广泛增进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。申请人强调其拟议事业与白宫、立法、OSHA、EPA等政府实体颁布的多项国家倡议相一致。然而，申请人必须证明其拟议事业将对这些大型政府倡议产生实质性国家影响，而不仅仅是以某种方式对其有所贡献。申请人未充分阐明其拟议服务的性质，以证明它们可能对庞大的建筑行业产生潜在的未来国家影响。例如，申请人讨论了定制解决方案、最佳实践、进步、技术、程序更新、运营调整、创新

方法以及培训等她作为顾问将提供的其他服务；然而在每一种情况下，这些内容大多未作解释，使其对建筑行业安全和效率的潜在未来国家影响存疑。申请人还声称其创新将“在该领域流通”，其可持续实践将“塑造行业未来”，但她几乎未说明这将如何发生、其服务如何具有创新性、其可持续实践是什么以及它们将如何塑造行业未来。

相反，申请人关于潜在未来国家重要性的主张似乎主要基于其在国外的经验。诚然，申请人的专业知识和以往职位上的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估一项事业的未来影响，而是“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上”。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。在此，申请人未适当阐明和记录其拟议服务的性质，也未说明它们如何可被视为行业中的进步、更新或创新，从而为实现潜在的未来国家层面影响所必需。

例如，申请人强调2025年建筑业预计短缺439,000名工人，以及到2026年总共需要2.17百万名雇员，但尚不够清楚的是，她基本上未作解释的咨询服务将如何对这些巨大的劳动力短缺产生国家层面的影响。同样不够清楚的是，申请人拟议的事业——后来主要集中于OSHA工作场所安全问题——将如何对所讨论的该行业劳动力短缺产生国家影响，以及对申请人所讨论的若干大型政府举措和行业问题可能产生的潜在国家影响，包括每年11.5 billion美元的建筑业伤害、550 billion美元的基础设施投资和就业法，以及旨在改善全国工作场所安全的全国性OHSA举措等。仅仅对各类国家层面利益事项的潜在贡献，并不能确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对该领域具体影响的泛泛结论性陈述，证明价值甚微。参见例如，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）。

作为比较，Dhanasar案中的申请人在空气和空间推进领域，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统方面，展示了他进行了研究与开发，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，他提交的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，说明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其研究获得政府实体资助的文件。同上。

在此，申请人关于潜在未来国家影响的主张不够详细，几乎没有迹象表明美国政府对其事业的推进有具体兴趣，或该事业将显著促进国家在建筑行业的国际竞争力。考虑到建筑行业的规模、显著

性及固有危险，可以合理推断有许多公司和专业人士专注于工作场所安全缺陷、运营效率低下和工作场所发展差距。然而，申请人方法的具体性质、其创新性及潜在国家影响大多未作解释。总之，鉴于缺乏支持性证据证明其工作具有广泛增进其领域方法或技术进步的显著潜力，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各类重大行业和社会问题产生潜在的未来国家影响。再次，申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 第582、591-92页。

SCOPS进一步认定，申请人未能充分证明其拟议事业将如何超越其拟议的、位于纽约州的咨询公司及其潜在客户，从而产生全国层面的影响。仅对某一特定公司（即使该公司具有全国业务布局）产生的利益，与个人事业是否具有国家重要性这一问题并不充分相关。问题在于，申请人能否证明其个人事业有望产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。例如，为某一特定公司开发供其使用或销售的方法或技术的个人，可能无法仅凭该技术将为该公司或其客户带来利益的证据来确立国家重要性。为确立与某一领域或行业国家重要性相符的、更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据，证明其方法被广泛采用或许可的兴趣、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。

申请人未能充分澄清其拟议的咨询公司将如何使其所主张的专业服务传播至其公司范围之外，从而使其潜在的国家影响存疑。例如，尚不清楚其所声称的创新（即使加以解释）将如何公之于众，而非作为专有信息予以保留。正如我们所指出的，为支持申请，申请人主张她将“ 通过我的同行评审出版物、会议演讲以及与行业合作伙伴的合作 ”传播最佳实践并推动进步，使其工作得以在建筑领域流通。然而，在回应RFE时，几乎没有迹象表明她有任何意图在学术领域运作，以在整个建筑行业传播其所声称的“ 最佳实践 ”和“ 进步 ”。

最后，记录未能确立申请人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”Dhansar at 890。申请人强调，其拟议的位于纽约州的咨询公司到第五年将产生超过140万美元的年收入并雇用14名个人。申请人主张，这将为联邦和州税收收入做出贡献，并直接惠及地方经济，尤其是在经济萧条地区。申请人提供了一份商业计划书，表明纽约州28%的居民生活在贫困线以下，以此强调其将如何惠及经济萧条地区。然而，申请人讨论的是整个纽约州及其514个机会区，这留下了重大不确定性，即五年内14个工作岗位将如何代表对该

地区的重大或实质性经济影响。申请人也未具体说明其拟议公司将在纽约519个机会区中的哪一个运营，以使其拟议的收入和就业创造预测具有充分的证明价值。因此，尚不清楚该公司的经济活动将如何如其所声称的那样对就业创造产生重大影响并赋能小企业和弱势社区，更不用说产生重大的国家经济影响了。申请人未提交足够具体和有针对性商业计划书，以证明具有广泛基础的国家层面影响。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地方经济产生积极影响，但她未就归因于其拟议工作的预期国家影响提供充分解释，也未充分确立其事业将如何对经济萧条地区产生重大影响。

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

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其有资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并特此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。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所不需要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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、或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。