NOV032025_02B5203 · 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：40127277 日期：2025年11月3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）

申请人自称为航空公司飞行员和工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定记录未能确立申请人符合所请求的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重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作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。该法第203(b)(2)(B)(i)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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立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。虽然法规和相关部门规章均未定义"国家利益"一词，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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任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。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，即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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业。Id. 然而，虽然本办公室同意SCOPS的认定，即申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能确立其国家重要性。

申请人称其是一名航空专业人士，在飞行员教育和安全标准方面拥有五年经验。其对其拟议事业解释如下：

我的拟议事业是在美国航空业内创建新颖的飞行员培训方法，以改善运营并提升整个领域的安全标准。我将通过利用我在飞行员教育和培训方面的丰富经验来实现这一目标，引入创新方法，重塑飞行员为天空做好准备的方式，提供关于多样化飞行技术的动态视角。我的工作将侧重于培养飞行员的核心能力，以及培养他们以自信和技能应对不可预见挑战的能力。此外，通过优先考虑技能精进、促进安全操作实践和模拟真实场景，我的倡议旨在加强安全标准并提升航空业。另外，我计划通过在相关会议上的演讲分享我的发现。

申请人援引了联邦航空管理局（FAA）的《教员手册》，并声称其拟议事业将"帮助应对无效教学方法的挑战，并加强学员飞行员向自信且熟练的飞行员的转变"，理由是其将"优先考虑基于情景的培训和高阶思维能力"。申请人表示其事业将通过"保护公共安全以

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）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）。

维护美国航空业完整性"而具有国家重要性。申请人援引了行政部门强调拟议行动和投资以维持和改善航空安全的公开新闻稿，声称这支持其事业的国家重要性。申请人强调了航空业合格专业人员的短缺，并主张其拟议事业将解决这一"国家的关键需求"。此外，申请人表示其计划在佛罗里达州l I一个历史上利用不足的商业区（HUB Zone）成立一家公司，并指出这进一步证明了其拟议事业的国家重要性。

SCOPS随后发出补充证据请求，指出所提交的证据不足以确立其拟议事业的国家重要性。SCOPS指出，虽然申请人在航空业的工作似乎具有价值，并确认了飞行员及其教员的重要性，但其进一步表示，尚不清楚雇用一名飞行员/教员将如何产生重大经济影响。SCOPS的理由是，拟议事业属于主要或关键行业本身并不能证明国家重要性。因此，SCOPS要求申请人提交对其拟议事业及其所主张的国家重要性的更详细描述，包括证明其潜在前瞻性影响的书面证据。

作为回应，申请人强调加强航空业安全是事关国家重要性的事项，正如总统备忘录所反映的那样。申请人表示其拟议事业将"补充美国政府对维护最高安全标准和促进航空业择优录用的承诺"。申请人解释称，其事业将"通过有针对性的、高精度的飞行员教学，最大限度地减少安全漏洞，从而加强美国在飞行员培训方面的领导地位"，这符合FAA的"行动呼吁"。申请人援引了FAA航空劳动力发展飞行员资助计划以及FAA为解决业内预期飞行员短缺和安全问题而实施的其他举措。其声称这表明美国政府对提升航空培训教育标准的兴趣，并表示其事业将直接满足这一需求。

申请人进一步主张，其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力，并在经济萧条地区产生其他重大经济影响。申请人强调了航空业的整体经济影响，表示其事业将"提高航空运营的效率、可靠性和竞争力，最终促进经济稳定和增长"。申请人还讨论了佛罗里达州为改善航空安全而实施的举措，表示其将"推动航空安全的显著改善，从而提高佛罗里达州在该行业的竞争力和稳定性"。申请人强调了其商业计划及其直接促进佛罗里达州l I就业改善的意图，该地区由该州427个HUB Zone中的6个组成。

在认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性时，SCOPS指出，尽管申请人证明航空安全是FAA等联邦机构关注的公共事项，但其未能充分证明其很大程度上推测性的培训项目将产生广泛的全国性影响或在拟议公司客户群之外的领域产生影响。SCOPS还承认申请人打算在HUB Zone成立一家航空培训公司，但表示其雇用预测并未反映出达到国家重要性水平的经济影响。

在上诉中，申请人主张，SCOPS不当将其拟议事业与其就业及相关职责混为一谈，更多地关注Dhanasar的第二项要件而非第一项。申请人再次主张，其拟议事业将“提升与安全法规相关的飞行员培训的质量和一致性”，并“减轻航空事故的主要成因，同时通过培养更安全、更可持续、更具韧性的航空劳动力来支持更广泛的基础设施或航空旅行”。申请人称，证据表明其事业将影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，并有若干FAA及其他行政部门倡议作为支持。申请人还指出，SCOPS关于五年后就业预测有误，指出该预测为20名员工，而非拒绝决定中讨论的11名。申请人称，其拟议航空培训公司的招聘预测反映了该事业对经济萧条地区的重大经济影响。

在Dhanasar中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id。我们还指出，“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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人就其所主张的拟议事业潜在未来国家影响提供了笼统且无支持的陈述。例如，申请人称其拟议事业将“在美国航空业内创造新颖的飞行员培训方法”，但他几乎没有详细说明这些方法将如何不同于这一关键行业内已使用的方法。申请人同样表示，他将“引入创新方法，重塑飞行员为翱翔天空做准备的方式”。然而，他再次几乎没有提供细节和文件来证实这些飞行员培训方法具有创新性。事实上，正如SCOPS所讨论的，申请人的拟议飞行员培训方法似乎完全是前瞻性的，表明其尚未完全开发，从而在它们是否具有潜在未来国家影响方面留下重大不确定性。例如，申请人称他将在未指明的演示和会议上报告其“发现”，表明他尚未完全制定其飞行员培训项目。当申请人拟议事业尚未创建时，我们很难确定其将具有潜在未来国家影响。申请人提交了大量材料，阐述了飞行员培训的优先事项和信息，例如联邦航空管理局（FAA）的《教员手册》，但其拟议事业似乎是对这些来源中讨论的飞行员培训相关优先事项和方法的重复，而非传达新颖或创新的方法。

正如SCOPS所讨论的，几乎没有迹象表明一家飞行员培训企业将如何对申请人未充分描述的“无效教学方法”产生国家层面的影响。同样，申请人表示其企业将“优先考虑情景化培训和更高阶思维能力”，而合理的人会认为这些方面已包含在

飞行员的培训中。申请人进一步称，他将专注于培养飞行学员的“核心胜任力”，并培养“他们以自信和技能应对不可预见挑战的能力”。再次，申请人所称的拟议事业读起来像是对飞行员培训本质的解释，而非阐明这一关键、庞大行业中的新创新方法。总之，申请人未充分描述和记录其拟议飞行员培训服务以及它们将如何具有创新性并“重塑飞行员为翱翔天空做准备的方式”。申请人未充分详细说明和记录其在航空培训中的工作将如何与任何其他类似经验丰富的员工有实质性不同，从而对其潜在未来国家影响的可能性留下疑问。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。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. 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）。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Dhanasar at 893。此处同样，记录未表明申请人拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分更广泛地影响航空领域。

事实上，申请人似乎在回应RFE时改变了其所主张事业的性质，讨论了新的来源和材料，包括关注“航空业基于择优的招聘”。然而，申请人未充分解释其企业的培训服务将如何对庞大航空业的招聘实践产生国家层面的影响。申请人强调FAA飞机飞行员航空劳动力发展赠款项目，但未表明他是否申请或获得任何此类赠款。申请人或 petitioner 必须证明其从提交之时起并持续至裁决期间始终符合所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Kazemi, 19 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1984)（“我们长期以来一直认为，入境美国的申请是持续申请，可入境性根据申请最终审理时存在的法律和事实确定。”）。

在提供的商业计划中，申请人称商业航空“平均驱动GDP[国内生产总值]的5%……相当于2022年的1.25万亿美元”，并且每天有“超过25,000个航班”。这些数字不仅说明航空业的庞大规模，还说明其各个组成部分，从而对申请人关于他能对飞行员培训产生国家层面影响、同时影响飞行员短缺和行业整体安全的主张留下疑问。例如，申请人提供的一份行业报告反映，航空业在未来十年将需要约284,000名新飞行员；因此，一家飞行员培训服务是否会对如此庞大的国家问题产生实质性影响值得怀疑。总之，申请人未充分详细说明其拟议计划以及它们将如何具有潜在未来国家影响，除了在佛罗里达州建立一家航空培训服务（大概是众多服务之一）之外。再次，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。

申请人还经常指出其“丰富经验”，但未充分阐明其经验如何丰富。事实上，证据反映申请人在专业航空领域拥有约五年经验，其简历表明他仅担任

航空教员约一年。合理结论是，有许多拥有丰富经验的航空培训专业人士以及致力于这一事业的企业。虽然我们承认申请人的专业知识和以往职位中的成功记录通常是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，但鉴于申请人在该行业相对有限的经验，特别是鉴于其计划在很大程度上是前瞻性的，其关于将重塑整个航空培训面貌的主张似乎值得怀疑。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. 582, 591-92 (BIA 1988)。

记录亦未能证明申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”同上，第890页。申请人强调，其拟议事业将直接有助于改善佛罗里达州的就业，他声称该州427个HubZone中有6个位于该地区。在上诉中，申请人主张SCOPS对五年后的就业预测有误，指出该数字为20名雇员，而非拒绝决定中所述的11名。然而，申请人的就业预测并未反映出其所主张的对HubZone的重大积极经济影响。申请人提供了关于所讨论的六个HubZone的数据，表明这些区域的人口约为17,000人。因此，尚不清楚五年期内20名个人的潜在就业如何代表雇用美国工人的重大潜力或对所讨论HubZone的重大积极经济影响。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，但他未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期影响，也未证明其事业将如何对经济萧条地区产生重大影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量上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，我们拒绝审理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。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。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非合法居留、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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。