# NOV042025_05B5203 · 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：40230097 日期：2025年11月4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）

申请人是一名项目工程师，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人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（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人未能证明豁免该分类的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此，其未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可作为酌情事项，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和 national importance（国家重要性）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，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是持有高级学位的专业人士。3 尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是一名项目工程师，在控制阀工程、工业自动化和系统实施方面拥有超过30年的经验。其称拟从事的事业是推进其作为项目工程师的职业生涯，担任“ 美国公司项目工程部门领导职位，以及……自主从事咨询和顾问领域的工作 ”。申请人称其工程项目管理公司将提供“ 专业咨询服务，以提高项目效率和质量，[专注于]将工程原理应用于项目设计和执行，确保资源的最佳利用并遵守行业标准 ”。申请人称其拟从事的事业包括培训新专业人员和传授知识以提升该领域。其称“ [其]企业具有战略定位，通过提供必要的项目工程服务，为各个领域注入重要价值，促进创新，推动经济进步，并提升项目成果的水平 ”。

在初始提交时，申请人提交了其简历及其教育和经验证明、成就和认可证书、奖项以及推荐和支持

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

2 另参见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

3 记录显示，申请人持有2004年授予的美国学士学位同等学历，并拥有至少五年学士学位后在该专业领域的逐步提升经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

信函。其还提供了工程和会计专业执照的证明，以及其担任_____巴西主席一职的证明。申请人还提供了关于机械工程、项目工程、管理咨询、创业精神以及工程人才短缺的文章和行业报告。

经初步审查，SCOPS发出补件通知（RFE），允许申请人有机会提交额外证据，以尝试证明其符合国家利益豁免的资格。SCOPS特别指出，尽管其拟从事的事业具有实质价值，但申请人未提供充分证据证明该拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进其拟从事的事业，或总体而言豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

申请人对RFE的回复包括额外信函以核实申请人的经验、一份商业计划书、一封专家意见书及其个人财务记录。申请人还提交了额外文章和行业报告，讨论工程、工业自动化和控制系统以及业务流程优化领域。
在申请人的商业计划书中，其称通过其企业，_____。其将“ 提供全面的服务，专注于为能源、石油和天然气以及制造业等关键行业的客户提供控制系统、工业自动化和项目工程领域的尖端解决方案 ”。商业计划书称该企业将在德克萨斯州运营，并将提供工程咨询服务，专注于工业自动化流程和控制系统的设计、实施和优化。申请人还称其企业将提供定制设计的控制阀产品，并将提供技术培训项目。商业计划书包括行业和市场分析、人员计划和财务预测。

在审查申请人的RFE回复后，SCOPS认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值，且其处于有利地位能够推进其拟从事的事业。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。SCOPS进一步认定申请人未能证明总体而言豁免工作要求将有利于美国。SCOPS称记录未证明申请人的拟从事事业将产生与国家重要性水平相一致的地区或国家影响，或申请人的工作将在其从事领域产生更广泛的影响。SCOPS指出，申请人依赖该领域的重要性不足以证明其拟从事的事业具有国家重要性。此外，SCOPS认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国贡献的利益、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业机会，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张SCOPS的决定错误地适用了Matter of Dhanasar的法律标准，“ 特别是在国家重要性方面 ”。申请人对SCOPS的决定表示不同意，并称“ [其]拟议企业的某些方面，特别是其国家相关性及其实施的非替代性、独立性

在审理过程中可能未被充分认识。”在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据标准证明其符合国家利益豁免的条件。他还提供了其本人与~---------一名高管之间的电子邮件往来，他称该往来“证明了真实的市场需求，[并]确认[其]拟议事业是可付诸行动的、相关的，且与美国行业领先企业的运营需求相一致。”

在上诉中，申请人引用了其商业计划中的宽泛主张，并对SCOPS的结论表示概括性的不同意。然而，他并未具体说明SCOPS在法律问题上或在事实陈述上如何出错。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误的法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下文所述理由，我们同意SCOPS的结论，即拟议事业虽然具有实质价值，但不具有国家重要性。

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，聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人的拟议事业为项目工程。我们同意SCOPS的意见，即申请人的事业具有实质价值。

在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找[拟议事业]的更广泛影响”，并且“[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]项事业如果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，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。”同上，第890页。

申请人提交了其商业计划，试图支持其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张该计划表明其企业“将支持美国工业脊梁的可持续增长和韧性”，并且其服务将“减少美国公司对外国工程承包商和进口控制技术的依赖”。申请人的商业计划提供了关于其拟议企业的一般信息，[已隐去]包括对企业性质和范围的描述、营销策略以及公司优势的回顾。该计划提供了概括性预测，称该企业“将有助于美国实现其在技术、产业和环境管理方面的长期战略目标”。申请人未以充分的独立、客观证据支持这些主张。相反，申请人的商业计划提供的是概括性的预测，不够具体和详细，不足以确立其拟议事业的潜在预期影响。

在商业计划中，申请人描述了其拟议事业的“国家级影响”。申请人称其拟议事业将带来重大社会和经济利益，包括创造就业和培训，“将有助于弥合美国劳动力中现有的技能差距”。

他称其企业“将通过企业增长、税收和基础设施投资产生重大财政贡献，进一步支持美国经济繁荣”。然而，在描述[已隐去]培训时，商业计划讨论了该培训将为申请人公司及其客户带来的[已隐去]“个性化”利益，但并未在符合项目工程国家重要性层面上涉及更广泛的公共或商业影响。“仅对某一特定雇主（即使是具有全国业务布局的雇主）的利益，与个人事业是否具有国家重要性的问题并不具有充分相关性。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

同样，商业计划讨论了公司使用“最先进的工具和方法”来制造“内部设计”的定制控制阀和工业部件。然而，申请人未描述这些工具和方法，也未解释申请人的产品与在美国已可获得并使用的产品有何不同或如何改进。正如USCIS Policy Manual所指出的，“为某一特定公司开发供其使用或销售的某一技术的人，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。”同上。记录中不包括以下证据：“对该技术的采用或许可存在广泛兴趣、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。”同上。

在Dhanasar案中，我们指出，“[一]项事业如果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，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。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。为支持其关于拟议事业将“提供区域范围或全国范围的经济提升”的说法，申请人引用了小企业管理局HUBZone项目，并主张其企业“旨在吸纳区域人才、扩大技术能力，并服务于位于经济混合或转型区的客户。”4然而，申请人未证明其企业符合HUBZone认证的要求。此外，就申请人试图将其企业位于HUBZone等同于Dhanasar所强调的在“经济萧条地区”创造就业和经济影响而言，证据既未确立该公司具备获得HUBZone认证的资格，也未充分解释仅仅将其办公室设在HUBZone如何构成“重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。而且，即使申请人的企业将在HUBZone地点创造新的就业（这一事实他并未确立），这种潜在雇用所带来的经济影响也过于模糊，不能被视为Dhanasar所设想的国家重要性。同上，第890页。

4 HUBZone项目促进欠充分利用商业区的企业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予获得HUBZone认证的公司。见https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。在HUBZone经营企业可带来若干优势，包括有资格获得联邦合同优惠、获得预留合同以及潜在的税收激励。同上。寻求HUBZone认证的企业必须确保其企业由美国公民、社区发展公司、农业合作社或印第安部落拥有和控制。同上。此外，企业的主要办公室必须位于指定的HUBZone，且必须是大多数员工从事工作的地点。同上。

在商业计划中，申请人预测其企业到第五年将共有20名员工，包括其本人担任首席执行官。在其预测财务信息中，申请人预测其企业到第五年将实现最高370万美元的收入和超过100万美元的净利润。我们承认，申请人的商业计划预测了到其运营第五年将创造的就业、收入和缴纳的税款，然而该计划未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，在没有更多内容的情况下，他未能确立其事业将产生与国家重要性相称的重大积极经济影响。Matter of Dhanasar at 890。

除创造就业和提振经济外，申请人还主张其拟议事业将带来其他积极影响，包括与国家优先事项相一致，“特别是与再工业化、技术进步以及加强美国各地关键基础设施相关的优先事项”。例如，他主张，“公司将在智能工厂、能源设施和关键基础设施中实施的创新将改善运营安全和能源效率，并对整个供应链产生影响。”

为支持这些主张，申请人依据行业、政府和研究报告来证明其拟议事业的全国重要性，以及由此将产生的更广泛影响。我们认可美国政府聚焦关键与新兴技术及其他对提升美国竞争力具有重要意义的STEM[科学、技术、工程和数学]领域的各项倡议的重要性。然而，申请人具备资格并可能接受某一作为国家倡议对象的行业或领域中的职位这一事实本身，并不足以证明某一具体事业的全国重要性。在认定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。Id. at 889。所提供的报告或文章均未讨论申请人的具体拟议事业或其影响。因此，尽管这些报告提供了背景，有助于更好地理解申请人的企业将运营所在的行业或领域，但它们不足以证明其拟议事业的全国重要性。

申请人还提交了前同事的推荐信。我们注意到，这些信件描述的是申请人的工作职责，而非描述对项目工程领域具有广泛影响的成就，也未指出其技能与在美国已经可用并正在使用的技能有何不同或有所改进。尽管这些信件赞扬其资质和专业素养，但申请人的技能、专长和能力属于Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转向该外籍人士”。Id. at 890。此处的问题在于，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

为支持其拟议事业所主张的全国重要性，申请人引用了一份由[已隐去]准备的专家意见。我们认可该专家意见包含对申请人拟议事业全国重要性的分析。在其分析中，[已隐去]讨论了申请人的学术和专业背景。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。

Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终裁定责任由我们承担；提交专家意见信并非资格认定的推定证据。Id. 在此，该咨询意见证明价值甚微，因为它并未实质性地论述申请人具体拟议事业的细节以及为何其将具有全国重要性。[已隐去]引用了申请人的商业计划，但未详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生预期影响。相反，其意见具有概括性，结论是：由于申请人的拟议事业是改善工业自动化，因此具有全国重要性。

在上诉中，申请人还主张，对其拟议事业感兴趣的证据进一步证明了其全国重要性。然而，其本人与[已隐去]的一位高管之间的通信未包含足够细节。在该电子邮件中，该高管表示：“ 我看看是否有任何适合你技能组合的机会。 ”然而，该电子邮件并未具体讨论申请人的拟议事业，也未描述任何[已隐去]机会。申请人未提交任何关于[已隐去]的信息，也未解释某一私营实体与其合作的兴趣如何证明Dhanasar所设想的潜在预期影响。

总之，申请人未能证明其拟议事业将充分超越其客户，以与全国重要性相称的水平对其领域产生更广泛影响。其也未证明其拟从事的工作提供有助于进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。此外，申请人未证明其具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国带来重大积极经济影响。申请人未证明其事业给地区或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人继续依赖其所主张的对其将提供服务的需求、其专业经验和成就，以及项目工程领域总体上的重要性。“ 缺乏佐证证据的主张不足以满足申请人的举证责任。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(6)。如上所述，证据不足以证明申请人拟议事业的全国重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求证明其拟议事业的全国重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

5 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，SCOPS认定申请人未证明其拟议事业的全国重要性，或权衡之下，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有益。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE答复提交的相同支持证据，并未提供支持这些要件的新证据。SCOPS已充分处理先前提交的证据并

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未证明有资格或否则作为裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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籍人士，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资格丧失。

解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三项因素并有资格获得国家利益豁免方面存在何种不足。申请人的上诉主张未证明其满足Dhanasar全部三项要件。