OCT012025_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：39489059 日期：2025年10月1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）

申请人是一名结构工程师顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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）拒绝了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一认定的拒绝理由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对Dhanasar其余要件提出的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，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 underlying 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益”下获得工作邀请要求的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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，授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。尚待裁定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其在结构工程领域拥有超过12年的经验，并参与了重大政府和商业建筑项目，包括合作参与2010年地震后海地的重建工作。他称其拟从事的事业是担任“自营企业家工程师顾问，服务于私人和公共倡议，重点在于满足该地区关键基础设施当前需求。”他称其拟从事事业的主要目标“是帮助确保公共和私人金属机械类关键基础设施的结构完整性和韧性，包括佛罗里达州农村地区的桥梁、公路、铁路、发电厂和水处理设施，这些地区存在众所周知的1）该领域合格专业人员短缺和2）改善当前过时基础设施的需求。”

在初始提交时，申请人提交了其简历及其教育和经验证据、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酌情性质）。

3 记录显示申请人持有2013年授予的美国学士学位同等学历，并在结构工程领域拥有至少五年学士后逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

信函。他还提供了其焊接检验师执照以及焊接和工程专业协会会员资格的证明。

经初步审查后，SCOPS发出补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。SCOPS特别指出，申请人未提供关于其拟从事事业的充分具体信息，并要求“详细描述拟从事的事业及其为何具有实质价值”。申请人对RFE的回复包括核实申请人经验的额外信函、商业计划书、专家意见书、行业报告以及美国交通部发布的一项战略计划。

在申请人的商业计划书中，他称通过其企业_____，他将“重新定义全美国的结构工程服务，专注于定制设计和可持续建筑实践。”商业计划书称该企业将在佛罗里达州运营，并将提供结构设计与分析、项目预算与质量控制、劳动力培训项目以及抗灾基础设施规划。申请人还称其企业将与地方政府、私人开发商和社区组织合作，以促进农村经济增长、备灾和公共安全。商业计划书包括市场与销售计划、人员计划、定价策略和预计财务信息。申请人预计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。在其预计财务信息中，申请人预计其企业到第五年将实现最高775,866美元的收入和最高395,499美元的净收入。

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权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。SCOPS称记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业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认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国的贡献带来的利益、对其贡献存在紧迫的国家利益、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，主张SCOPS的决定“基于对证据的误解以及对USCIS政策手册和Dhanasar裁决所规定要求的过度延伸。”申请人主张SCOPS未评估证据的整体情况并适用必要的优势证据标准，属错误。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证明其（原文如此）值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即重大价值和国家重要性，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。在判断拟从事的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，申请人的拟从事事业属于结构工程领域。

在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的“ 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。 ”Id。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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人提交其商业计划，试图支持其拟从事事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张该计划“ 包括具体策略、预测和方法，说明其已准备好在美国成功运营和扩展业务。 ”申请人的商业计划提供了关于其拟设立业务的一般信息，包括使命和愿景声明、公司目标以及行业展望。该计划提供了一般性预测，称该业务将“ 促进农村社区的韧性和增长，同时为建筑和基础设施行业的经济和运营进步作出贡献。 ”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笼统的预测，不够具体和详细，不足以确立其拟从事事业的潜在预期影响。

在商业计划中，申请人称其将是唯一所有者，出资额为$8,830。在描述其拟从事事业的“ 更广泛影响 ”时，他称将与“ 承包商、公共机构和社区组织 ”合作，并且他将“ 每年至少建立25个关键合作伙伴关系，重点关注关键基础设施开发、劳动力培训项目和以可持续性为重点的项目规划。 ”然而，申请人未指明这些合作伙伴关系或合作的公共机构和社区组织。他也未详细解释这些合作伙伴关系将如何建立，也未提供任何现有合作伙伴或合作者的书面证据。

商业计划提供了申请人打算用于营销其服务的各种“ 销售策略 ”。然而，申请人并未提供这些策略的细节，而仅提供了一般信息，包括“ 有针对性地联系地方政府、开发商和中小型企业的关键决策者 ”，以及“ 通过社交活动积极参加行业会议、社区论坛和博览会，以接触潜在客户和合作伙伴。 ”申请人未指明其外联对象的地方政府机构或企业。他也未指明其将参加以接触客户和合作伙伴的具体活动。

申请人关于在五年内创造20个就业岗位的预测，不足以证明其具有雇用美国工人的重大潜力，也不足以支持其拟从事事业将产生重大积极经济影响。尽管申请人主张其拟从事事业将“改变社区和行业对待建筑、灾害韧性和基础设施开发的方式”，但证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已经可用和正在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出使其自己公司和客户受益的范围，或在结构工程领域产生更广泛影响。记录未确立其拟从事事业将影响整个领域。

申请人提交了美国交通部的战略计划。该计划描述了“变革性投资的目标，这些投资将使我们的基础设施现代化，以提供更安全、更清洁和更公平的交通系统。”尽管该计划倾向于支持基础设施是一项国家倡议，但该报告并未具体讨论申请人的拟从事事业。“在判断国家重要性时，审理人员的分析应聚焦于受益人将做什么，而不是具体的职业分类。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。

在判断国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国人拟从事的具体事业。”See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管我们同意基础设施改善很重要，且可能成为国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟从事事业的国家重要性。记录中关于申请人拟从事事业的信息或证据不足，无法显示证明国家重要性的广泛潜在影响。

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，而不是描述对结构工程领域具有广泛影响的成就，或指明不同于或优于美国已经可用和正在使用的技能。尽管这些信件赞扬其资格和专业精神，但申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事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在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为支持其拟从事事业所主张的国家重要性，申请人引用了由[已隐去]大学[已隐去]博士准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟从事事业国家重要性的分析。在其分析中，[已隐去]博士讨论了申请人的学术和专业背景。[已隐去]博士称：“拟在美国担任土木工程师工作的事业回应了紧迫的基础设施需求，促进了行业增长，并支持发展目标。”然而，[已隐去]博士未讨论申请人拟从事事业的任何具体细节。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，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id。

存疑。Id。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定证据。Id。在此，该咨询意见证明价值很小，因为它未有意义地讨论申请人具体拟从事事业的细节以及为何其具有国家重要性。[已隐去]博士未详细说明申请人的具体拟从事事业将如何对美国产生预期影响，包括对结构工程的广泛影响、雇用美国工人的潜力或积极经济影响。相反，其意见具有一般性，结论是，由于申请人的拟从事事业是改善基础设施，因此具有国家重要性。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张SCOPS“过度扩展了要求，要求提供政策手册或Dhanasar未明确要求的额外证据。”然而，申请人未指明SCOPS要求了什么具体证据。尽管申请人描述了一个“要求美国联邦机构直接支持”的例子，但SCOPS在补证通知中并未提及此类证据。SCOPS也未表示缺乏政府机构支持的证据是其拒绝申请决定的一个因素。

申请人接着称，SCOPS误解了法规标准，未能“使用两步分析法评估证据：首先评估证据是否符合法规标准，然后通过综合评估所有证据进行最终实质审查。”申请人未指明其主张被误解的具体法规。尽管申请人提到美国公民及移民服务局政策手册，但我们注意到“两步分析法”适用于“评估随申请提交的用于证明特殊能力分类资格的证据。”6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。无论是法规还是政策手册，均未要求在评估国家利益豁免资格时进行“两步证据审查”。

申请人还主张，SCOPS“忽视了大量证据”，这些证据表明他处于有利地位，能够推进其拟议事业。然而，SCOPS认定申请人已根据Dhanasar框架的第二项要件确立了其资格。并且，申请人在确定其拟议事业是否具有国家重要性时，并未指明被忽视的具体证据。虽然我们同意审理者应考虑记录中的相关证据，[脚注4]但申请人未能充分支持其关于存在SCOPS未考虑的相关证据的主张。我们注意到，该决定讨论了所主张的每一项证据，并包含若干直接引用。尽管如此，我们在此再次予以论述。
申请人在上诉中称：“用户决定通过孤立分析专家意见信而将其视为不具证明力，这与Dhanasar框架和美国公民及移民服务局政策手册所要求的整体评估方法不一致。”虽然我们同意审理者在确定国家利益豁免资格时必须考虑全部情况，但这并不排除认定某一单项证据存在缺陷。在此，尽管SCOPS特别指出记录中的推荐信和专家意见信未“提供任何关于该具体拟议事业将如何产生广泛影响的见解”，但

4 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人在上诉时未提供额外的佐证证据。申请人继续依赖其所主张的对其将提供的服务的需求、其专业经验和成就，以及结构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政策手册 F.5(D)(6)，https://www.uscis.gov/policy-manual。如上所述，证据不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未按其拟议事业所要求的Dhanasar框架第一项要件确立国家重要性，他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。[脚注5] 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

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，我们认定他未能确立其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。

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认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性，或经权衡后，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。SCOPS已充分处理先前提交的证据，并解释了该证据在证明申请人满足Dhanasar三项因素及符合国家利益豁免资格方面存在何种不足。申请人的上诉主张未能确立其满足Dhanasar全部三项要件。