OCT032025_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：39580476 日期：2025年10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）

申请人寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。2

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位个人的资格。上诉中尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

记录中的文件将申请人描述为财务规划、风险管理和业务流程优化方面的顾问。在回应补充证据请求时，申请人对其拟从事的事业描述如下：

[申请人]拟从事的事业旨在提升各行业中小型企业（SME）的财务效率、运营稳定性和合规性，尤其是那些需要财务重组和战略规划的企业。通过解决常见的财务和运营挑战，[申请人]的工作预计将促进这些行业的增长和稳定，推动创造就业、增强经济韧性并实现长期繁荣。

[申请人]通过创新且实用的解决方案应对财务挑战的针对性方法，有潜力为中小型企业的运营效率和合规实践树立新标杆。他对提升财务素养和采用前沿金融技术的重视，反映了财务咨询领域的全球最佳实践，与国家和国际经济趋势相一致。

其工作的涟漪效应远远超出他所支持的单个企业，强化了这些企业所服务的社区。随着这些企业蓬勃发展，地方经济获得稳定，从而带来更多基本服务的获取、更高的就业率以及居民生活质量的改善。通过赋能小企业取得成功，[申请人]的举措直接促进了美国各地社区的经济和社会福祉，与国家经济增长和社会进步优先事项无缝契合。

尽管SCOPS认定申请人的拟从事事业具有实质价值且其处于有利地位能够推进该事业，但SCOPS认定记录未能证明该事业具有国家重要性，也未能证明综合权衡下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS未分析全部证据，且SCOPS的决定“ 误解了‘ 国家重要性 ’的范围 ”。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——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SCOPS的认定，即申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。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 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，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重大积极经济效应的事业，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，第890页。

为证明其拟从事事业的国家重要性，申请人提供了一封专家意见书、文章以及讨论企业和经济相关问题的报告。然而，这些材料未充分揭示申请人的商业计划，也未说明其具体事业将如何产生具有国家重要性的潜在预期影响。申请人还提交了表达投资意向的信函以及讨论其技能和经验的推荐信。本办公室注意到，投资意向证据和申请人的工作经验通常与Matter of Dhanasar第一项条件所讨论的事业国家重要性无关，而与第二项条件3有关，后者评估申请人是否处于有利地位能够推进某项事业。因此，这些信函未能充分证明申请人拟从事事业的国家重要性。

关于申请人的拟从事事业，记录中包含一份商业计划书，其中对其公司的预期使命和愿景作了如下说明：

该事务所将优先提供针对每位客户具体需求量身定制的解决方案，确保企业以更高的敏捷性运营、做出明智决策，并在各自行业中获得竞争优势。该事务所高度重视经济影响和可持续性，将促进创业成功、创造就业和企业 longevity，尤其是在经济欠发达地区。通过整合先进技术、财务智慧和领导力

3 由于申请人未能依据Dhanasar框架的第一项条件确立资格，关于第二项和第三项条件的裁定对最终决定并无必要；因此，本决定将保留对其的裁定。

发展，该事务所将把中小型企业转变为可扩展的高绩效企业，为地方和国家经济作出有意义的贡献。

[该事务所]将努力成为转型中小型企业领域的领先力量，为财务韧性、运营卓越和战略创新树立新标准。该事务所将被认可为企业可持续发展和经济赋能的关键推动者，提供前沿咨询解决方案，使中小型企业能够在竞争激烈的市场中蓬勃发展。

通过利用先进的财务分析、技术驱动的流程优化和风险管理框架，[该事务所]将开创创新方法，使企业具备适应不断演变的全球经济所需的敏捷性和远见。

最终，[该事务所]将通过成为商业咨询服务领域的全球标杆来塑造中小型企业咨询的未来，赋能创业者和企业在日益复杂和竞争激烈的世界中实现可衡量的成功、经济韧性和行业领导地位。

然而，申请人未解释他将如何开展一项规模足以达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的 endeavor。Id. at 890。虽然商业计划概述了申请人拟提供的服务，但其主张的拟议 endeavor 的国家重要性依赖于中小型企业在促进和维持强劲经济中所发挥作用这一整体重要性；申请人未解释其个人咨询公司将如何产生国家级影响、“ 成为商业咨询服务领域的全球标杆 ”，或它将向客户提供何种“ 前沿解决方案 ”或“ 创新方法 ”。商业计划笼统推测该公司的服务将带来美国显著的商业增长，但未提供独立证据，也未以其他方式解释该公司将如何对某一特定领域产生预期的国家影响。

例如，商业计划预计在运营第五年雇用十七名个人，产生工资支出总额$1,100,230.84，销售预测预计收入为$1,729.396.13。商业计划还估计五年内将缴纳联邦税共计$275,842.47。然而，商业计划未为这些预测提供充分依据，相关数字也未得到具有证明力的证据的佐证，足以证明该公司更有可能在任何领域产生实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。他在此未这样做。

在上诉中，申请人的书面论证意见称，“ 豁免对[申请人]的工作邀请和劳工证要求将使他能够对美国中小企业部门作出即时、有影响力的贡献

并改善社会以及地方和国家整体经济。”该陈述以及其他主张申请人对公司影响国家经济的雄心愿景的陈述，未得到具有证明力的证据支持，包括任何关于其公司服务与经济之间因果关系的证据。案卷中未包含关于申请人将如何经营一家能够以Dhanasar框架第一项要件所设想的国家重要性水平影响企业或经济的公司的解释。此外，虽然申请人业务的基础是传授其知识和据称的专业能力以惠及其客户，但在Dhanasar案中我们认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。See Dhanasar at 893。申请人向客户传授知识的意图不被视为会对经济产生广泛影响的活动。

我们注意到，USCIS政策手册涉及企业家的具体证据考量。4 这些考量包括：虽然USCIS根据案情实质逐案裁决，但关于对经济的一般性利益和创造就业潜力的宽泛主张不会确立企业家获得国家利益豁免的资格。例如，企业家不能仅通过为在国家重要职业中工作或寻求工作的人开设咨询公司来证明第一项要件下的国家重要性。同样，关于相关行业整体重要性的陈述和证据不会证明在该行业寻求创业的个人满足国家重要性要件。在此，申请人商业 endeavor 的重要性不能仅基于其与被视为国民经济中众多重要部门之一的商业部门——在本案中为中小企业部门——的一般关系来确立。

申请人未证明其拟议 endeavor 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其企业将为任何特定地区或美国整体带来实质性经济利益。虽然商业计划含糊解释称，其公司的服务将促进中小企业增长从而惠及美国经济，但这些主张的国家影响未得到与其特定拟议 endeavor 相关的客观证据的充分支持。尚不清楚商业计划所述规模和范围的企业将如何显著影响其员工或客户所在地，包括通过创造所称的经济“涟漪”效应。申请人未提供充分证据表明他将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议 endeavor 将通过就业水平、商业活动或税收带来实质性经济利益。因此，案卷未证明申请人 endeavor 所产生的区域或国家经济预期利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。See Dhanasar at 890。

案卷未确立拟议 endeavor 的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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框架下资格的其他论点

4 See 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual。

See 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 ”）。

III. 结论

申请人未证明拟议 endeavor 具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量本应获得该豁免。申请仍将被驳回。

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)。非法居留或otherwise 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。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利益。