OCT082025_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：37578630 日期：2025年10月8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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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）否决了该申请，认定申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性，以及其他结论。现根据8 C.F.R. § 103.3，本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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第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工作经验，等同于硕士学位。同上。

专业人士定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。

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行使自由裁量权，豁免职位offer要求，因为此举“符合国家利益”。本法第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，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全国重要性；
- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS认定，申请人未能证明其拟从事的事业在Dhanasar框架第一项要件下具有所需的全国重要性。基于本办公室对记录的重新审查，我们同意申请人未能充分证明其拟从事事业的全国重要性。

第一项要件——实质价值和全国重要性——聚焦于该个人拟具体从事的事业。同上，第889页。“事业”一词比一般职业更为具体；个人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应说明其拟在该职业内具体从事何种类型的工作。在确定拟从事的事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。该考量可包括：拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），是否具有其他重大积极经济影响，是否在该领域具有全国甚至全球影响，或是否具有表明全国重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。我们在Dhanasar中还指出，“一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第890页。

在随初始申请提交的商业计划中，申请人自述为[已隐去]的管理合伙人。他表示其事业是发展[已隐去]一家总部位于弗吉尼亚州的汽车零部件零售服务公司，并最终扩展至[已隐去]

2 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）。
3 记录显示，申请人拥有经济学学士学位、治理与政治管理专业证书，以及数年工作经验。我们不对申请人是否符合EB-2分类资格作出具体裁定。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。

田纳西州。该公司销售和分销多种产品，包括交流发电机、起动机、交流发电机和起动机部件、传感器以及不同层级的照明部件。申请人主张他打算在小型企业管理局中心区（Small Business Administration Hub Zone）设立办公地点。他预计其事业将在五年内产生31.1百万美元的收入，为美国工人提供36个工作岗位，并支付2.85百万美元的工资，依据是预期初始投资以及计划地理区域内潜在雇员所从事职业的市场工资。该公司将从中国制造商处采购汽车零部件，并面向拉丁美洲客户。申请人还提交了其简历、学历文件、推荐信以及行业报告和文章，此外还有~_____的成立章程。._____. 在弗吉尼亚州。

在否决申请的决定中，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性。4 具体而言，SCOPS认定申请人未提交充分证据证明其工作将产生超出其雇员和客户范围的全国影响，或带来重大积极经济影响。SCOPS认可商业计划中的人员配置和收入预测，但认定这些预测不具有充分证明力。SCOPS同样指出，申请人所称填补预期职业短缺的能力并非Dhanasar框架内的相关考量因素，该框架聚焦于国家利益中可能超过“劳工证程序固有利益”的因素。同上，第890-91页。SCOPS还指出，记录中不包含美国相关政府或准政府实体出具的函件，以证明申请人在拟从事事业中的专业知识足以推进关键技术或以其他方式帮助维持美国的技术领先地位。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并再次主张其以优势证据符合所请求的国家利益豁免资格。经对记录的重新审查，我们认定记录中不包含充分证据分析申请人具体拟从事事业的影响，以使其达到全国重要性水平。

第一，申请人重申其主张，即其事业将在五年内提供3 7个新工作岗位以及2.85百万美元的工资，这将带来具体而实质性的汽车和商业发展领域。但他未回应SCOPS的认定，即他未以详细、具有证明力的证据支持这些主张。我们进一步注意到，下方提交的文件表明申请人已拥有一家汽车零部件企业，但其税务文件并未显示其当前雇用了他人，其亦未提供其他证据详细说明其财务预测的依据。

其次，申请人表示他“可以补充记录，包括州和地方经济发展机构的函件，证明拟从事事业的重要性及其与区域振兴目标的一致性。”然而，他未在上诉中提供此类证据，也未解释为何此前无法提供。申请人补充记录的机会是在提交初始申请时以及后来收到

4 SCOPS还认定，申请人未能证明拟从事事业具有实质价值、申请人处于有利地位能够推进拟从事事业，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

SCOPS发出的补件通知。见Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（拒绝在上诉中考虑新证据，因为申请人已被通知所需证据并获得合理机会提供该证据）（引用Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求在回应补件通知或拒绝意向通知时，所有证据必须一次性一并提交，仅提交部分所需证据将被视为请求依据记录作出决定）。此外，申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图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)。

最后，申请人主张SCOPS未适当考虑简历、职业计划、该领域工作证据、推荐信、行业报告以及证明申请人拟议事业具有国家重要性的文章。一般而言，申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id. 在上诉中，申请人提及其先前提交的证据。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据重要性的责任。Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)。提交方不应在未告知我们大量证据中哪些具体文件佐证其主张的情况下提及大量证据，因为这样做会给上诉机构造成不当负担，使其在缺乏提交方知识协助的情况下检索文件。Toquero v. INS, 956 F.2d 193, 196 n.4 (9th Cir. 1992)。审查机构无须在驳回上诉或动议之前翻查记录以寻找错误并构建上诉人的论点。Id.; Spear Mktg., Inc. v. BancorpSouth Bank, 791 F.3d 586, 599 (5th Cir. 2015); S.E.C. v. Thomas, 965 F.2d 825, 827 (10th Cir. 1992)；另见Harolds Stores, Inc. v. Dillard Dep't Stores, Inc., 82 F.3d 1533, 1540 n.3 (10th Cir. 1996)（认定在记录中证据浩繁的情况下，上诉人必须提供对记录的具体引用）；Uli v. Mukasey, 533 F.3d 950, 957 (8th Cir. 2008)（引用Matter of D-I-M-, 24 I&N Dec. 448, 451 (BIA 2008)，并指出当案件包含大量背景材料时，有必要具体指明其得出结论所依赖的材料）。在本案中，申请人未具体说明其在上诉中提及的文件如何确立其如所主张的国家利益豁免资格。

因此，申请人未能充分证明其在美国的拟议事业将根据Dhanasar第一要件具有国家重要性。5 由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对其根据Dhanasar框架第二和第三要件资格的裁定。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（认定机构无须对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

5 申请人还在上诉中主张，SCOPS在驳回其申请时未适用适当的证明标准，而是错误地施加了更严格的标准。然而，其未详细阐述该论点，也未具体说明SCOPS在其案件中适用了何种不当标准。

上诉将被驳回，申请将继续保持被拒状态。

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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。