# OCT142025_04B5203 · 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：39743604 日期：2025年10月14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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项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符合资格。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

为符合基础EB-2签证分类资格，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才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类资格，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，以符合“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 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本质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 综合权衡，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。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

关于其拟议事业，申请人表示她打算向公共或私营实体、请求其服务的中小型公司提供其工业工程“知识和技能，涉及生产线研究和分析的各个方面，以发现可纳入各公司系统的缺陷和改进机会，涉及设计、技术、人力资源等方面，确定在时间、成本、数量、质量和安全方面的优化策略。”她进一步表示：

同样，我打算应用改进流程的方法，如Kaizen方法、SWOT分析、图表和竞争分析。我还向公司提供战略框架的定义和基于国际标准（ISO 9000）的质量管理体系设计以及流程控制，定义核心流程、程序、流程地图和管理指标，以便于流程测量、该领域信息的收集和分析；工作实践的标准化、风险和影响分析，确定公司中的潜在风险，定义层级和适当的处理方式，定义安全、卫生和环境体系，质量和安全方面的培训和教育，管理方法的选择以及对为公司提供更好利益的可靠供应商的评估，工程和服务的承包策略等，旨在改进行政和运营流程，以实现其优化，所有这些都对直接为公司或组织带来的经济利益以及对员工带来的劳动利益产生影响……

此外，申请人提交了其商业计划（2024年和2025年版）以及~-----~一家咨询公司的成立文件，该公司“专门从事优化流程、标准化运营和提高员工技能”，以及“提供优先考虑安全和高效工作流程、同时满足最高质量标准的前沿工作方法和解决方案”。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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。同上，第889页。该考量可包括拟议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、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。SCOPS认定申请人未能证明其拟议工作的潜在前瞻性影响。2

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定忽视了证明其拟议事业国家重要性的文件。她指出旨在解决我国能源安全的白宫政策。记录中包含有关美国贸易政策、关于我国能源基础设施完整性和扩展的行政措施、委内瑞拉能源制裁、增加美国矿产生产的总统行动以及STEM（科学、技术、工程和数学）教育教学的信息。申请人声称这些文章支持其拟议事业的国家重要性。国家重要性的认定并不侧重于某一领域或行业的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，这些文章均未提及申请人或其计划项目，也未以其他方式论及她具体拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人还主张其商业计划支持其拟议事业的国家利益。她的商业计划包括行业和市场分析、关于I I及其服务的信息、财务预测和预计、营销策略、关于其教育和工作经历的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用6名人员，第二年12名，第三年16名，第四年19名，第五年22名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然她的计划提供了第一年550,000美元、第二年1,292,817美元、第三年2,124,260美元、第四年2,600,000美元、第五年2,883,292美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。

申请人进一步指出，SCOPS的决定未适当审查其领域同事的支持信。申请人提供了来自A-E-G-M-、G-N-R-、J-I-P-V-、J-G-A-S-、J-A-C-P-、L-G-、N-U-W-、J-M-C-H-、J-C-D-S-、J-J-H-V-、C-R-C-、J-A-H-A-、M-A-、B-G-、C-D-S-G-、E-O-和F-E-A-S-的支持信，讨论其工业工程知识、管理能力和商业经验。此外，申请人提交了来自J-L-S-、C-D-、J-R-B-、N-U-W-、A-F-、H-Z-、J-H-、F-K-、M-V-和S-D-的信件，反映其有兴趣投资她的公司或使用其咨询服务。申请人的技能、知识及其领域内先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。

2 例如，SCOPS的决定指出，申请人未证明其事业“ 将对该领域产生更广泛影响，达到具有国家重要性的水平 ”。

此处的问题是，她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。

在此，申请人的支持信并未证明其拟从事的事业将达到足以提升至国家重要性的规模。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟从事事业的潜在预期影响如何能够在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将要运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

此外，申请人提交了来自H-M-B-、A-Z-、L-M-、J-E-M-B-、C-E-V-和M-B-的“专家意见书”以支持其国家利益豁免。3 例如，H-M-B-推测申请人的拟议咨询工作“可能非常有利可图……从而实现其最终客户的最佳组织和经济整合……对公共部门以及私营部门的组织而言”，但并未解释其工作如何能够超越其直接客户而对其领域或行业产生影响。此外，A-Z-主张，由于工业工程领域的预计就业增长以及质量和安全管理的价值，申请人的拟议事业具有国家重要性。同样，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar第889页。来自H-M-B-、A-Z-、C-E-V-、L-M-、J-E-M-B-和M-B-的信函不包含充分的信息和解释，记录中也没有包含充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作在其领域产生更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映了其向公司客户提供咨询服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其公司及其未来客户之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响其行业、工业工程领域或美国经济。

此外，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，她未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在德克萨斯州或美国任何其他地区提供重大经济利益。申请人未提交证据表明对区域或

3 尽管我们讨论了这些信函的抽样，但我们已审查并考虑了每一封信函。

国家经济因其所从事事业而产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力，具有其他重大积极经济效应，在其领域内具有国家甚至全球影响，或具有表明国家重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于记录中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留对她在Dhanasar框架第二和第三要件下资格的裁定。参见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“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项不应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。未合法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（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，并可能使其失去未来签证或其他移民福利的资格。