SEP082025_03B5203 · 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

案卷编号：39854625 日期：2025年9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）

申请人是一名业务连续性规划师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其属于特殊能力个人。SCOPS还认定申请人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。此事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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查。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，即作为高等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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上是否表明其被认可具有所需的专业程度并将实质性惠及

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予"符合国家利益"的酌定豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义"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）可作为酌定事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

二、国家重要性

本办公室将处理的唯一问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质性价值，因为其属于实质性价值领域范围之内，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质性价值，但记录并未确立其国家重要性。

申请人称其在美国的拟议事业是作为业务连续性规划和业务发展方面的顾问，"专长于小企业经济发展"。申请人表示其将创办一家新企业，提供咨询服务以帮助推进"拉丁裔创业精神及中小型企业的业务增长"。申请人指出COVID疫情以及该疫情如何再次确认了为此类事件做好准备的必要性，包括其计划在美国提供的业务连续性咨询服务。其主张其业务连续性计划将在影响基本人类需求支持、国家安全和美国经济的企业的存续中发挥关键作用。申请人称其咨询服务将对各类企业产生国家性影响，包括初创公司、拉丁裔女性拥有的企业、正努力从财务和运营中断中恢复的企业以及独资经营者。

此外，申请人表示其公司的咨询服务将通过实施培训和指导

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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌定性质）。

项目以促进学习和发展的方式支持现有小企业的员工。其主张拉丁裔企业是经济振兴的关键驱动力，并且是美國经济的"基础性"力量。其称拉丁裔社区的规模与增长、年轻化以及教育成就的急剧提升为增长和韧性创造了理想公式。申请人强调其拟议事业与促进拉丁裔社区公平和机会的行政命令相一致，并指出这些企业在美国经济的"创业活力"中发挥关键作用，是小企业的主要驱动力。申请人表示，支持拉丁裔拥有的企业以及增加资本获取、商业咨询服务和教育机会对于美国经济的存续至关重要且具有国家重要性。

SCOPS随后发出了补充证据请求（RFE），指出所提交的证据未能证明申请人的拟议事业将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的实质性经济效果水平的好处。因此，SCOPS要求提供额外证据以确立申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响。

作为回应，申请人表示其拟议的新公司将通过其独特价值主张（UVP），包括在商业、服务和生产方面的培训和指导，发展和加强美国拉丁裔小企业的业务连续性。申请人表示其拟议咨询公司的重点将是对小企业量身定制的风险分析，包括可立即应用以防止、管理和克服结构性或运营性危机的方法。申请人强调美国拉丁裔小企业正在扩张，但"它们在生产力信息、关键领域风险因素管理以及融资获取方面存在严重脆弱性，阻碍了其发展。"申请人主张其目标是在未来十年内成为美国拉丁裔企业发展领域的领先组织，并在佛罗里达州、德克萨斯州和加利福尼亚州设立分支机构。申请人提供了其企业将提供的广泛预计服务清单，包括基础和有针对性的培训以及标准化和重点指导，涵盖管理、分销、物流、库存管理、采购管理、质量保证、人力资源等。

申请人进一步表示，过去十年拉丁裔公司的利润大幅增长，凸显了其对美国经济的重要性。申请人主张其公司将使拉丁裔公司获得更高的收入和绩效水平，从而惠及整体经济。申请人表示其公司将通过其预计的指导项目在五年内为总计600,000名小企业创业者提供服务。其进一步主张将瞄准制造业，"加强……面向美国国内消费和出口的'美国制造'标志[sic]。"申请人再次强调其拟议事业与行政部门促进小企业和少数族裔企业发展的倡议以及国会立法相一致。

在驳回申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业将产生实质性积极经济效果并对其直接社区之外产生广泛影响。SCOPS强调，申请人主张其拟议新企业将仅雇用四名

在其运营的前五年内雇佣的工人，这使其潜在的未来国家影响存在重大疑问。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它影响了一个政府实体已描述为具有国家重要性的领域；即美国的小型拉丁裔企业。申请人指出，SCOPS仅关注其拟议事业的潜在经济影响，从而犯了错误。他主张其拟议的商业咨询公司将在前五年内雇佣八名员工，而非SCOPS在拒绝决定中所述的4名员工。申请人声称，通过其“雄心勃勃的计划”，他旨在强化36,230家拉丁裔小型企业，与白宫和国会颁布的国家倡议直接一致。申请人表示，他对这些企业的支持将“创造就业、刺激地方经济、贡献财政税收，并减少对社会援助的依赖”。申请人指出，其拟议事业具有国家重要性，因为它将提升拉丁裔小型企业的质量而非数量，在培训中强化其高级分析技能，从而促进更具适应性的经济并产生“积极且可持续的经济影响”。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“[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，“一项具有雇佣美国工人的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国家重要性。”Id. at 890。

首先，申请人就其拟议咨询公司将提供的咨询服务性质提交了笼统的主张。例如，申请人讨论了广泛范围的潜在服务，包括“独特价值主张（UVP）3”以及在商业、“服务”、生产、风险分析和业务连续性计划方面的培训和指导。申请人进一步讨论了涵盖众多领域的基础性和针对性培训以及标准化和集中指导，如管理、分销、物流、库存管理、采购管理、质量保证、人力资源等。然而，在每种情况下，申请人对这些涵盖广泛主题、每项均可自成行业的各类服务提供的细节甚少。申请人讨论了“先进技术”、“商业策略”和“分析能力”，但未详细描述以可信地证明它们如何在如此多不同领域中可能具有潜在的未来国家影响。申请人进一步主张对初创公司、拉丁裔女性拥有的企业、努力从财务和运营中断中恢复的企业以及独资经营者具有国家层面的影响，但提供的细节和支持文件甚少以证实这些声称的影响。同样，申请书中解释他将强化“美国制造标志”，但就他的服务如何对美国制造业产生国家层面影响提供的解释或支持甚少。

3 还值得注意的是，这一概念申请人基本上未作解释。

相比之下，申请人经常强调其20年向小型企业提供培训及相关咨询服务的技能和经验。然而，尽管我们认可申请人在国外受雇期间获得了经验，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。Id。此处的问题是申请人是否已证明某一具体拟议事业的国家重要性。然而，申请人未充分详细说明和记录其在咨询领域的工作与任何其他在该领域工作的类似经验员工有何实质性不同，这使人对其潜在的未来国家影响的可能性产生疑问。

申请人还经常强调拉丁裔拥有的企业的重要性及其对经济的积极影响，对此我们几乎没有疑问。然而，即使这些企业对美国经济具有国家层面的影响，也不能由此推断申请人的拟议事业也会具有此类影响。再次，在Dhanasar案中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。例如，申请人援引斯坦福大学的一项研究，该研究得出结论称非拉丁裔与拉丁裔公司之间存在相当于100万个工作岗位和4100亿美元的收益差距。申请人表示，如果拉丁裔企业以与非拉丁裔同行相同的产能被利用，这将为美国经济贡献9000亿美元的利润和超过400万个就业岗位。按照申请人的逻辑，这意味着拉丁裔拥有的企业的国家经济贡献是巨大的，约为4900亿美元利润和300万就业人员。因此，尚不清楚申请人的拟议事业如何会对这个显然庞大的拉丁裔拥有的企业部门产生国家层面的影响，特别是当他表示其企业到第五年最多仅雇佣八名员工时。

如前所述，SCOPS注意到申请人适度的就业预测表明这将是四名员工，而申请人在上诉中主张这实际上是五年内八名员工。无论如何，尚不清楚额外四名员工如何能在一个涵盖众多行业和企业类型的如此庞大的经济部门中构成国家层面的影响。例如，申请人在上诉中强调其拟议的商业咨询公司将在五年内“ 旨在强化美国佛罗里达州、德克萨斯州和加利福尼亚州36,230家拉丁裔小型企业 ”。然而，尚不清楚这如何能在一个包含约4900亿美元利润和300万员工的部门中构成国家层面的影响，以及申请人如何能以如此适度的员工规模在五年内向如此多的客户提供咨询服务。事实上，申请人就其公司在头五年内将提供服务的客户数量提供了相互矛盾的陈述，在其商业计划中表示总数将为14,900，而在回应证据请求（RFE）时提供的支持信中他表示“ 仅在指导项目中，预计五年内全国范围内将有总计600,000名小型创业者接受指导。 ”现在在上诉中，申请人表示将向32,230家拉丁裔拥有的企业提供咨询服务。申请人相互矛盾且缺乏支持的陈述使其关于拟议事业潜在未来国家重要性的主张存在重大不确定性。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，申请人就其拟议事业的国家影响提出了其他大胆且缺乏支持的主张，声称它将对拉丁裔拥有的企业社区缺乏融资、“ 卫生部门 ”、对社会援助的依赖、“ 所有美国人的国家安全和经济 ”、美国经济可持续性以及美国的科学、技术、工程和数学（STEM）产生国家层面的影响。确实，尚不清楚提供商业咨询服务如何能反映对美国STEM事业的国家层面影响，也不清楚申请人预计五年后最多八名员工的企业如何能对如此多庞大的国家层面问题产生如此广泛的国家影响。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述具有很小的证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. See also, Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，记录并未证明申请人的事业 “ 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，尤其是在经济萧条地区。 ” Dhansar，第890页。尽管申请人提交了非具体且缺乏支持的商业计划，声称该企业将在运营头五年后雇用8名员工，但并未适当证实这将如何对庞大的拉丁裔商业部门产生全国层面的影响。申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供关于影响经济众多方面的笼统主张，其中每一方面均可被合理视为独立、大型的行业或经济方面。尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但他未充分解释直接归因于其拟议工作的预期全国影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人根据Dhanasar第二项要件的资格及上诉论点，以及其是否符合特殊能力个人资格的论点。见 INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无须对作出裁决并非取得其所达结果所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）。

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)。未合法居留的外国人，或

其他不准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。