SEP222025_06B5203 · 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：39461814 日期：2025年9月22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）

申请人是一名企业家及“ 智能 ”停车设施开发商，请求按职业移民第二优先（EB-2）类别进行分类，并豁免该类别的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有裁量权豁免该类别的职位offer——从而豁免美国劳工部（DOL）的认证要求——如果申请人证明对这些美国工人职位保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上；另见 Brasil v. Secy, Dep ' t ofHomeland Sec., 28 F.4th 1189, 1192 (11th Cir. 2022)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定申请人有资格作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员获得EB-2分类。但SCOPS认定其未能证明豁免职位offer将符合国家利益。在上诉中，申请人主张SCOPS在认定其拟议美国工作的“ 国家重要性 ”及豁免对国家的益处方面证据不足时，错误适用了事实和法律。

申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo 's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意SCOPS的意见，即其未能证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

I. 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EB-2类别的资格，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个人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别一般要求潜在美国雇主向外籍人士提供工作，并取得DOL认证以使其在美国永久就业。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)；另见 Zafar v. US. Atty. Gen., 461 F.3d 1357, 1362 (11th Cir. 2006)（解释在职业移民程序中，雇主一般必须向外籍人士提供工作并代表其提交劳工认证申请。）

申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”来避免职位offer/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未界定“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另有资格作为高级学位专业人士或具有特殊能力的外籍人士，其可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 综合考虑，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(l), www.uscis.gov/policy-manual。

II. 分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，申请人在其母国巴西获得工商管理学士学位，并在该国经营汽车经销商和停车设施超过10年。其表示其汽车经销商有40个网点，其停车公司共雇佣约100人，在办公楼、公寓楼、停车库和机场管理超过10,000个停车位。

申请人表示其意图通过开设汽车销售/交易经销商和智能停车设施，并提供停车咨询服务，将其业务运营扩展至美国。其表示其拟议美国停车运营将使用数字标牌和传感器技术来监测停车位可用性，并将信息“实时”传达给驾驶员。通过减少驾车者寻找停车位的时间，其表示其美国企业将改善交通流量、最大化停车可用性、确保安全、遵守法规、促进“可持续出行”、减少碳排放和交通拥堵，并释放土地用于更有意义的用途。

记录支持SCOPS的以下认定：

- 申请人的拟议事业具有实质价值，满足Dhanasar框架第一要件的一部分；以及
- 其处于有利地位推进该事业，满足该框架的第二要件。1

1 记录不支持SCOPS关于申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类的结论。见本法第203(b)(2)(A)条。SCOPS认定其符合EB-2资格，因为其具有相当于美国学士学位的外国学位，随后在专业领域有五年渐进工作经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（界定“高级学位”一词）。但记录表明其企业家或总经理的职业不要求最低学士学位，因为其在获得

接下来，我们将审查SCOPS关于申请人拟议美国业务所主张国家重要性的决定。国家重要性要求是Dhanasar框架下确定国家利益时第一要件的剩余部分。

B. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定项目，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter ofDhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，因为其在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。此外，“ 例如，一项具有显著潜力雇佣美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

最终，如果记录中的证据表明该人的拟议事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的 technology 或研究领域，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)。

SCOPS认定证据不足以证明申请人美国业务所主张的益处将超出其客户范围，更广泛地影响停车行业或美国经济。SCOPS表示“ 该工作的国家重要性未被充分解释或证实。 ”SCOPS认可申请人部分员工和客户的信件，陈述其在创造销售、最大化客户停车位、取悦客户及其顾客以及增加客户利润方面据称的过往成功。但SCOPS认定这些信件未能确立申请人拟议事业的“ 广泛影响 ”。

记录支持SCOPS的认定。例如，申请人未能证明其拟议美国业务将改善或推进停车行业。其表示美国组织将通过使用“ 物联网 ”（IoT）传感器、自动支付系统和数据分析来“ 推动创新和技术发展 ”。但其将停车行业描述为“ 竞争激烈 ”，且记录缺乏充分证据表明其业务打算使用的技术对该行业是新的或将会改善该行业。

其学士学位之前约三年就开始在巴西创业。因此，记录未能确立其职业属于“ 专业 ”，从而其有资格作为高级学位专业人士。见本法第203(b)(2)(A)条（使签证可供持有高级学位的“ 专业人士成员 ”使用）；8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”一词界定为包括“ 任何要求美国学士学位或其外国同等学位作为进入该职业最低要求的职业 ”）；另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)（“ [T]事业所依据的职业也必须要求学士学位才能进入该职业。 ”）SCOPS未通知申请人这一潜在拒绝理由。因此，我们不会以此为由驳回上诉。但在本事项的任何未来提交中，申请人必须证明其作为高级学位专业人士的EB-2资格，如其主张的那样。

在上诉中，申请人主张其“全面”商业计划详细说明了其事业将如何促进区域和美国经济。其指出其业务初始拟议地点位于“HUBZone”，即“历史上未充分利用的商业”区域。见 U.S. Small Bus. Admin.,“HUBZone Program,”www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。其表示其业务将使用该社区内的资源和服务，“促进经济活动并增强该地区的基础设施。”

如前所述，“为美国工人提供就业或……其他重大积极经济影响的显著潜力”可以证明国家重要性，“特别是[如果这些影响发生在]经济萧条地区。”Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。然而，申请人并未证明“历史上未充分利用的商业区”（HUB Zone）等同于Dhanasar案中所述的“经济萧条地区”。此外，其证据未能确立其美国组织将产生足够的经济效益，从而大幅提振国家、区域或HUBZone经济。商业计划书称，该组织最初将在加利福尼亚州一座大城市提供服务，随后将业务扩展至美国其他大都市区。截至该组织第五年末，计划书预计该企业将产生约200万美元的收入并雇用15人，包括申请人在内。他未能充分解释或记录该企业的估计收入和雇员水平如何反映对国家、区域或HUBZone经济的大幅提振。他也未指明该企业将于何时扩展至美国其他哪些地区。他也未说明该组织将扩展至多少个地区，或其在那些地区的预计收入和雇员水平。

此外，申请人未能证明商业计划书预测的可靠性。计划书表明其估算基于申请人在巴西企业的经验。计划书称，“凭借其在巴西市场积累的丰富经验和成功，[申请人]旨在在美国土地上复制其成就。”但申请人提供的关于其巴西公司及其所称增长的财务信息不足，无法支持计划书对美国的预测。他提交了其外国企业会计师的信函，说明其2021年至2023年的年薪以及公司2022年10月至2023年9月的月度发票金额。但记录缺乏相应期间公司支出的信息。因此，记录未能提供其巴西公司的完整财务状况。此外，商业计划书低估了美国组织将必须支付给雇员的工资。计划书估计，在初始地点，四名服务员/收银员每人年薪30,000美元，三名泊车员每人年薪35,000美元。但政府在线信息显示，该加利福尼亚城市的最高工资为每小时17.25美元，或按每周40小时工作制计算，为每年35,880美元。见劳工标准与执法办公室，“常见问题解答”，www._____。因此，申请人的美国企业依法可能须向其员工支付高于估计的工资，且记录缺乏其巴西公司的财务信息以佐证美国商业计划书的预测。

申请人指出，SCOPS的决定提及了其拟议事业的诸多益处，包括：创造就业；改善交通；以及开发未充分利用的土地。但申请人称：“尽管承认我的事业符合国家利益的若干关键要素，该

决定最终以笼统且无支持的推理得出结论——该事业不具有国家重要性。这一矛盾既令人困惑又令人深感担忧。”

然而，我们认为SCOPS的结论并不令人困惑或矛盾。一项拟议事业可以提供诸多益处，但仍缺乏国家重要性。我们Dhanasar框架的第一项要件承认这种二分法。第一项要件要求申请人证明其特定的拟议事业不仅具有可观的益处（即实质性价值），而且具有国家重要性。申请人已确立其特定拟议事业的益处。但他未能证明该事业所称的国家意义。国家重要性要求不仅仅是表明某项事业将仅仅对某项重要的国家事业或目标有所贡献。相反，国家重要性要求证明一项特定的、有价值的事业——其本身——将具有国家影响。见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)（“问题在于申请人能否证明该人自身的个人事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。”）

申请人指出其提交了一份专家意见，认定其拟议的美国企业具有国家重要性。例如，该意见——来自一位美国创业与创新学副教授——称：“[申请人]的拟议事业具有显著潜力，能够创造就业和税收、雇用美国工人、作为顾问为类似企业提供基本服务，并向美国工人传授知识和技能。”

然而，专家证言未能确立申请人拟议美国企业所称的国家重要性。USCIS对申请福利的资格作出最终裁定。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）。本局可以拒绝给予与其他信息冲突或“在任何方面存疑”的专家证言，或赋予其较低的证据权重。同上。在此，专家意见陈述了申请人拟议美国企业的各种益处。但该意见并未聚焦于该事业，也未解释该事业——其本身——将如何实质影响停车行业或国家、区域或HUBZone经济。因此，专家意见未能证明申请人拟议事业所称的国家重要性。

申请人还主张，他将：“为我的美国雇员提供智力和财务成长的机会；”“研究当地特征、交通模式和附近停车基础设施，以设计智能、适应性强的解决方案；”以及“提供穿梭面包车，将人员从我们的停车地点运送至主要交通枢纽。”但记录缺乏关于这些具体举措的足够细节，不足以证明它们将具有国家重要性，而非仅仅对有价值的事业或目标有所贡献。

申请人进一步称，其“专业背景表明我完全有能力在美国实施我在巴西成功提供的相同标准和服务。”然而，这一论点与其事业所称的国家重要性无关，而是与Dhanasar框架的第二项要件有关：他是否“处于有利地位”以推进其拟议事业。如前所述，申请人满足了该项要件。

申请人未能证明其特定的拟议事业将具有国家重要性。因此，我们将基于此理由维持申请的否决。

C. 豁免对美国的好处

我们认定申请人拟议事业所称国家重要性的证据不足，这解决了本上诉。因此，我们无需考虑其关于豁免所称对美国好处的论点，并在此保留对该论点的审查。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（指出机构通常无需对“ 对其所达结果不必要 ”的问题作出认定）。

III. 结论

申请人未能确立其特定的拟议事业将具有国家重要性。因此，我们将维持申请的否决。

命令：上诉被驳回。

通知：这是本事项的最终决定。提交动议不会推迟本意见的生效。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能收到I-862表格，即出庭通知，使其进入驱逐程序。见该法第240条，8 U.S.C. § 1229a。驱逐程序可能导致外国人被驱逐出美国，并丧失获得美国签证或其他移民福利的资格。