SEP242025_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：39363718 日期：2025年9月24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）

申请人是一名电信业务经理，寻求以个人或特殊能力身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位邀请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驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高等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。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经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关部门规章均未定义“ 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）可作为自由裁量事项[1]，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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

SCOPS认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士。在上诉中，申请人称SCOPS错误地依据高等学位标准而非特殊能力个人标准对其进行评估。然而，由于申请人已证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士，分析其是否为具有特殊能力的个人已无实际意义，本办公室不予讨论该问题。因此，剩余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，即实质价值和国家重要性，侧重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价值，因为它属于实质价值领域范围，即商业、创业和技术。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未确立其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业是“ 通过解决限制获得可靠电信服务的数字鸿沟，促进美国农村社区的经济发展 ”。申请人指出，农村地区数百万美国人因缺乏宽带基础设施而面临机会受限，这抑制了中小型企业（SMEs）的增长。申请人提议提供“ 具有成本效益的翻新电信解决方案， tailored 满足这些SMEs的需求……旨在赋能本地企业创新、采用现代技术并在数字经济中竞争 ”。

申请人解释称，其公司将在历史上利用不足的商业区（HUB Zone）内设立，并将在第一年雇用五名员工，支付最高达305,000美元的薪金，到运营第三年扩展至50名员工、收入最高达7.35百万美元。他表示，公司将通过翻新设备销售、维修服务和资产回收产生收入。申请人主张，“ 弥合农村地区的数字鸿沟 ”每年可为美国国内生产总值增加130 billion美元。申请人还表示

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）的立场，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性质）。

该公司将“整合人工智能（AI）和物联网（IoT）以增强其服务 offerings”，包括基于AI的设备诊断以提高效率、预测分析以最大限度减少电信停机时间，以及物联网支持的远程监控以提供网络性能的实时洞察。

SCOPS随后发出证据请求（RFE），指出申请人的拟议事业似乎仅限于拟议的新公司及其直接客户，而非反映国家层面的影响。SCOPS得出结论，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力或为国家带来实质性积极经济效应。因此，审理主任要求申请人提交证据以证明其拟议事业的潜在前瞻性影响，包括对其拟议事业更详细的解释以及为何具有国家重要性，并提供文件证据证明其将在其领域内产生国家影响、具有雇用美国工人的显著潜力或提供其他实质性积极经济效应、广泛增强社会福利或文化丰富，和/或影响政府已描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人援引USCIS政策手册，并主张该手册通过促进HUBZone的经济增长支持其拟议事业的国家重要性。申请人强调，近四分之一的美国家庭无法获得负担得起、可靠的高速互联网，尤其是在农村地区。申请人表示，“研究表明，农村社区的光纤宽带显著提升了收入、创业和商业投资。”申请人针对RFE进一步解释如下：

我企业的国家意义在于其雇用美国工人的潜力，这构成了实质性的积极经济效应，特别是从经济萧条地区雇用其劳动力的举措。提供就业本身即可广泛增强社会福利。同时，创造就业的企业影响着美国的紧急优先事项，这一事务在政府列为具有国家重要性的排名中位居前列。

申请人进一步提交了一封来自I-A-的支持信，I-A-是一家总部位于尼日利亚的电信公司的董事总经理兼首席执行官，信中称申请人的工作“超越了技术执行”，代表了“推进全球电信公平的蓝图”。他表示，这一“蓝图”可在美国复制，从而扩大5G接入并增强基础设施韧性。I-A-还主张，申请人将扩大其在尼日利亚建立的合作伙伴关系，“利用美国的创新生态系统加速智慧城市技术、物联网整合和可持续网络设计领域的研发——这些领域对维持美国在全球科技竞赛中的竞争力至关重要。”申请人的前同事进一步表示，申请人在具有成本效益的基础设施扩展方面的“过往记录”“与拜登政府的宽带公平倡议相一致，而他在公私合作伙伴关系方面的经验为加速联邦连接目标提供了路线图。”

SCOPS得出结论，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，称其未能充分证明该事业将影响其领域或以其他方式对国家具有重要性。SCOPS指出，申请人强调了其

将从事的领域的重要性及其背景，但未证明其具体事业将如何在其公司及其客户之外产生国家层面的影响。

在上诉中，申请人主张，SCOPS未能认识到其拟议事业将通过为中小企业翻新电信基础设施来弥合农村数字鸿沟，并影响HUBZone地区的农村发展、小企业赋能、电子废物减少和劳动力扩张。申请人提交了一份宣誓书和一份书面论证意见，在很大程度上重申了其此前在案卷中关于国家重要性的陈述。

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从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”Id。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著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。

申请人几乎没有提供客观支持来证实其主张，即其位于西雅图的初创企业将对重大国家问题产生潜在的预期国家影响。申请人强调，其拟议事业将为美国农村社区带来高速互联网，指出这些社区中约有14.5百万美国公民和众多中小企业缺乏必要的电信服务。申请人进一步强调，中小企业占美国企业总数的99%以上，为这些农村中小企业提供高速互联网可为美国国内生产总值带来高达1300亿美元。然而，申请人几乎没有提供任何材料来佐证这些统计数据，或其关于农村地区美国人无法获得如此规模高速电信服务的主张。此外，即使我们接受申请人所述的统计数据，他也未能充分证实其经营翻新电信设备的初创企业将如何对99%的美国企业和14.5百万公民产生国家层面的影响。

同样，申请人在上诉中强调其服务的“ 环境影响 ”，主张通过其拟议的“ 电子废物减少和设备再利用 ”将具有“ 全国性重要意义 ”，并指出这与美国环境保护署（EPA）的目标一致。申请人几乎没有提供证据支持这一结论，也不清楚其拟议企业将如何对电子废物减少产生国家层面的影响。事实上，申请人在其商业计划中承认，大型“ 关键参与者 ”主导着美国二手电信设备市场。申请人未能充分支持其主张，即其一家公司将对二手电信市场产生潜在的预期国家影响。

申请人还指出，其企业将实施基于AI和IoT的诊断进行预测性维护，表示这支持“ 《基础设施投资和就业法》中概述的国家目标 ”。然而，申请人对该技术及其将如何对其企业和客户之外产生影响几乎没有提交任何解释，包括所引用的就业法，其相关性也未得到解释。申请人进一步提到“ 智慧城市技术、IoT

集成和可持续网络设计城市技术的研究与开发”，但同样没有详细解释这些拟议技术中的任何一项。申请人就其拟议公司如何利用创新技术提供了模糊的主张；然而，几乎没有说明这些技术的性质以及它们与行业内任何其他公司所使用技术有何不同。此外，即使申请人适当证明其拟议事业与某些行政部门倡议相关，仅此一般性关联也不足以证明它很可能具有潜在的预期国家影响。再次，相关问题不是申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。在此，申请人提供的证据不足以证实其拟议事业的性质以及它将如何具有潜在的预期国家影响。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. 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）。

如前所述，申请人还提交了一封来自尼日利亚一家电信公司董事总经理兼首席执行官的支持信，称申请人的工作代表了“推进全球电信公平的蓝图”，可在美国复制。然而，几乎没有讨论申请人在尼日利亚的工作及其在那里的合作伙伴关系将如何对在美国实现国家层面影响产生实质影响。在没有进一步证据的情况下，得出尼日利亚的电信发展与美国有实质不同的结论似乎是合理的，也不清楚申请人在那里的先前工作将如何在该国充当“蓝图”或“增强基础设施韧性”。申请人的前同事进一步表示，申请人在成本效益高的基础设施扩展方面的“经证实的过往记录”“与拜登政府的宽带公平倡议一致”。然而，申请人没有详细解释前政府的“宽带公平倡议”，也没有解释其拟议事业将如何对该计划产生潜在的预期国家层面影响。

虽然我们认识到申请人在尼日利亚一家电信公司担任运营经理期间获得了广泛经验，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籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其具体拟议事业的国家重要性。然而，申请人提供了一系列解释不充分的潜在拟议国家影响，使其主张存在不确定性。申请人必须以独立、客观的证据解决案卷中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，案卷并未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”Id. at 890。申请人在案卷中多次强调，其拟议事业具有国家重要性，因为他计划在西雅图的HUBZone地区经营其新公司。然而，申请人提供的商业计划不足以支持这一主张。例如，申请人称其企业第一年将雇用五个人，到第三年雇用50人，但他几乎没有提交客观支持来证明这一急剧增长。同样，

申请人称其新公司将在运营第三年实现7.35百万美元的收入，同样几乎没有客观支持。申请人也未适当证实这些预测将如何对电信行业以及一个由未获服务客户构成的农村市场产生国家层面的影响；据申请人称，这些客户人数超过14.5百万个人。尽管申请人的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，但他未能充分解释直接归因于其拟议工作的预期国家层面影响，也未确立其事业如何具有重大潜力对经济萧条地区产生实质性影响。

例如，申请人在记录中讨论的美国移民局政策手册提供了一个关于潜在未来国家重要性的清晰示例，可在此恰当地适用。该政策手册讨论了一家公司开发某项特定技术以供使用或销售的情形，并指出该申请人可以通过证明该技术将带来超出该公司或其客户范围的利益，来展示国家层面的影响。该政策手册进一步解释，申请人可以就以下方面确立与领域或行业国家重要性相一致层面的更广泛的公共或商业影响：对该技术的采用或许可的广泛兴趣、新颖且重要的制造或运营流程，或该技术将如何影响其他公司开发类似技术。一般参见6 USCIS Policy Manual D.3，https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，申请人几乎没有提供客观支持，以说明其新创立的初创公司将以政策手册所讨论的方式影响其行业。例如，正如我们所讨论的，申请人含糊地讨论了某些AT和IoT技术的实施，但几乎没有迹象表明其实施将在该领域或行业内产生更广泛的影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

基于所讨论的全部理由，证据未能确立所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

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，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得给予国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出决定对所得结果并非必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。