SEP252025_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：35230139 日期：2025年9月25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邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。SCOPS拒绝了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3基于上诉提交至本办公室。

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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。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获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

[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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为高级学位专业人士。上诉中剩余的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意申请人未能在Dhanasar框架下证明其资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of 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。在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

申请人打算为其自己的公司担任施工经理，并利用其土木工程学位和专业经验“以最高的可靠性、人体工程学和耐久性执行性能，以避免停工、最大限度降低操作人员的风险并提高生产质量”。他表示如下：他“通过利用其独特的技能组合提高项目成功的可能性。他不仅进行监督，还积极参与项目开发和施工”，并且他的“参与有助于优化美国建筑业，其特点是敏锐的管理、有效的项目控制和透明的报告方法”。在其拟议的施工经理角色中，他“将继续为完成大型建筑项目[；]创造就业机会[；]以及支持旨在保护美国基础设施、促进可持续性和保障少数群体利益的政府倡议做出实质性贡献”。他将“通过实施最高质量标准、风险预防措施和环保做法，推进更安全、更可靠的基础设施网络的发展”。他将“引入创新的建筑项目管理策略”，这些策略“旨在为广泛的建筑倡议节约时间和资源，与”其公司对佛罗里达州设计、改造和新建工程卓越品质的承诺“相一致”。其拟议事业“超越地方边界，在可持续建筑实践领域具有全国乃至潜在的全球影响”，其施工管理倡议直接影响美国经济的增长，“主要是通过为美国工人提供就业机会”。其倡议“有潜力改善生活水平、促进社会公平，并为社区的健康和福祉做出贡献”；其工作“与各政府实体所强调的国家重要事项直接一致”；其对“可持续建筑和经济适用住房的关注涉及国家倡议核心的关键问题，包括环境保护、能源独立和社会福利”。

为支持其资格，申请人提交了拟议就业声明、推荐信、行业文章和报告，以及与其教育和专业经验相关的文件。SCOPS部分认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补件通知。作为回应，申请人提交了更新的个人陈述，并表示其拟议事业包括“继续通过[其]自己的美国公司提供专业的建筑和项目服务”，且“[其]组织的任务在于满足该国包括佛罗里达州在内的客户的所有施工

要求”。他将“指导工程活动”；“确保监管合规”；“管理和指导施工、运营和维护”；“提供技术专长和建议”；以及“分析测量报告、地图、图纸、蓝图等”。他的“首要目标是进一步增强[其]专长”并“推动美国建筑业的实质性进步。通过[其]当前的工作，[他]处于留下持久积极影响并显著加强美国基础设施系统的项目前沿，最终提高经济效率和美国民众的安全”。他还提供了一份专家意见书；额外的推荐信；文章；研究报告；关于申请人在担任施工经理期间先前建筑项目的信息；以及对政府政策、法律指导和倡议的引用。

SCOPS认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明其事业的预期影响达到国家重要性的水平。SCOPS认定，申请人未提供充分证据以确立其拟议事业的重要性（而非其领域的重要性），或该事业具有如Matter of Dhanasar所设想的为区域或国家经济带来实质性积极经济效应的重大潜力。在上诉中，申请人主张SCOPS未能认可支持其拟议事业的美国政府政策倡议和法律指导，适用了比允许标准更严格的证明标准，忽视了客观和佐证证据，并错误地贬低了像他这样的企业主为国家和其他企业提供直接和间接利益的方式。他主张记录以优势证据标准确立了其事业的国家重要性。

关于本事项的证明标准，申请人必须以其证据优势证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，SCOPS适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。此外，记录支持SCOPS的认定，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar，第889页。一般而言，我们考察记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。尽管所提交的推荐信、专家意见书及其他文件涉及申请人的专业经验与成就，但其技能、专长和能力关涉Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟从事的事业转向该外国人”。同上，第890页。此处的问题在于，其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。此外，这些文件和信件未能证明申请人的具体事业具有国家层面的影响、雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。

尽管如上所述，其作为自营公司建筑经理、专注于可持续建筑和经济适用房的拟从事事业具有可取之处，但证据并未表明该事业具有雇用美国工人的重大潜力、在美国产生实质性积极经济影响、在其潜在客户之外对国家或全球层面广泛影响该行业，或具有其他达到国家重要性程度的更广泛经济或社会影响。Dhanasar，第889-890页。例如，记录缺乏具体信息及佐证文件，以显示其业务将如何运营、雇员人数、资金来源及其他细节，从而表明其拟从事事业的潜在预期影响。在重申其拟从事事业具有国家重要性时，申请人援引了美国政府倡议、非先例上诉决定、文章和研究报告。我们认可申请人就可持续建筑和基础设施韧性行业在美国的重要性所提供的文件。尽管记录可能反映申请人将从事的行业或职业的重要性，但所提交的证据并未证明其拟从事事业的具体影响。参见一般性 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）在某一职业中就业不构成本程序意义上的事业。同上。

申请人还重申，其教育背景和拟从事事业属于科学、技术、工程和数学（“STEM”）领域。然而，记录未包含充分证据证明其通过自营美国公司提供专业建筑和项目服务的具体拟从事事业具有国家重要性。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)（指出就第一项要件而言，如同所有案件一样，证据仍必须表明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性）。在此，记录未证明其拟从事事业对相关行业具有更广泛影响、以国家重要意义的方式具体推进STEM目标，或以其他方式显示Dhanasar所设想的国家重要性。

由于记录未证明Dhanasar所要求的拟从事事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar所述申请人资格的进一步分析将无实际意义。2

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、或另有不准入境或可驱逐出境情形之外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而依据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被遣离美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

2 参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。