SEP252025_08B5203 · 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：38950563 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，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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）驳回了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 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 (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

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人拟担任一家有限责任公司（LLC）的所有者、首席执行官以及计算机系统与信息技术（IT）经理，旨在以合理价格为中小型企业、~ment实体及非营利组织提供“高质量且可靠的定制”IT服务。该LLC（将设于佛罗里达州l I L__J）的重点是帮助客户成长，同时保护其IT系统免受网络威胁，旨在优化其运营，并使其在国内和全球经济中获得竞争优势。3

A. EB-2分类与Dhanasar第一项要件

SCOPS认定申请人已确立其作为本法所定义的高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。本办公室同意。因此，上诉中唯一的问题是申请人是否已证明其有资格获得对工作邀请及劳工证要求的国家利益酌情豁免。因此，本办公室将适用Matter of Dhanasar的三要件框架及USCIS政策来评估其拟议事业。

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，申请人拟通过其LLC向其他企业提供IT咨询服务，如其提案所述，该服务涉及进行“深入评估以理解客户业务的独特需求和目标，[制定]IT路线图”以应对这些需求，然后确保维护，并为客户员工提供全面的培训模块。由于一项事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等多个领域得到证明，本办公室同意SCOPS的意见，即拟议事业具有实质价值。

接下来，本办公室必须考虑拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。在确定国家重要性时，Dhanasar解释称，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；相反，本办公室必须聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26

2 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 尽管本办公室不会讨论申请人商业计划的所有方面或随本申请提交的每一份文件，但本办公室已依照先例决定Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369，对每一份文件的相关性、证明价值和可信度进行了审查。

I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步解释称，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性……，因为它在某一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产生的影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，则可能……具有国家重要性。 ”同上，第890页。对于创业型事业，USCIS政策要求本办公室考虑诸如该事业的收入增长潜力、创收能力及创造就业等因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 企业家的具体证据考量 ”）。为确立创业型事业具有国家重要性，相关证据可包括拟议事业在创收方面已表现出增长和/或已在美国创造就业，以及申请人对该增长的贡献。同上。该证据与其他证据相结合，例如该实体位于经济萧条地区且已受益或将受益于该实体创造的就业，也可证明国家重要性。同上。因此，在此，申请人必须证明其拟议事业的国家重要性，而非IT咨询领域、IT服务领域的国家重要性，亦非创业精神或一般小型企业的重要性。

SCOPS认定拟议事业不具有国家重要性，因为证据确立的是行业和职业的重要性，而非申请人“ 具体拟议事业 ”4的重要性，且没有充分证据支持申请人雇用、培训和支持劳动力的计划。总体而言，SCOPS认定申请人的证据未能确立该LLC服务的益处将延伸至该LLC的员工或客户之外，或在申请人所在领域产生更广泛影响。申请人称所提供的证据足以确立其事业具有国家重要性；然而，经重新审查，本办公室基于以下理由同意SCOPS的意见，即该证据不符合适用法律和政策所规定的标准。

首先，申请人未能确立其拟议事业的影响将延伸至其LLC的客户和顾客之外，从而如Dhanasar所设想的那样被视为具有国家重要性。申请人主张其事业将通过为其客户实施网络安全技术，帮助确保美国的国家安全。为支持其主张，申请人提供了行业报告和文章，描述美国政府为确保网络安全所做的努力，包括立法。本办公室承认网络安全，特别是涉及银行、医疗保健和政府等关键系统的网络安全，具有国家重要性；然而，该证据不足以确立该LLC的服务将在网络安全领域产生国家甚至全球影响，从而如Dhanasar所设想的那样被视为具有国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。此外，申请人强调网络安全、IT、创业精神和小型企业领域的重要性是错误的，因为正如本办公室在Dhanasar中所解释的，即使申请人在具有国家重要性的领域（如STEM）从事重要活动（如大学水平教学），除非证明该事业对该领域具有更广泛影响，否则该事业不一定达到国家重要性的水平。同上。

4 我们确认，SCOPS 错误地将申请人的事业表述为担任“ 飞机机械师和技术员 ”。然而，由于这是一个笔误，且 SCOPS 在其他方面引用并大量摘录了申请人商业计划中描述其事业的部分，该笔误不影响本上诉的最终结果。

同样，我们已考虑申请人的主张，即其事业将有助于确保美国在一个关键 STEM 领域的全球竞争力。USCIS 政策承认，许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是产业环境中，不仅相对于美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual，（“ [STEM]领域高等学位人员的具体证据考量 ”）。在本案中，记录并未表明申请人打算推进 STEM 技术和研究。虽然申请人打算向企业、非营利组织和政府实体提供 IT 服务，但申请人并未证明该 LLC 将如何以符合国家重要性的水平影响美国在 STEM 领域的全球竞争力或更广泛的国家安全。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在其商业计划中，申请人强调，由于云计算和数据分析，IT咨询领域正在增长，该行业的收入目前正以2.0%的速度增长，到2023年将达到665.9 billion美元，并且未来该领域预计将增长4.0%。该计划还指出，到2028年（该有限责任公司运营的第五年），行业收入将达到741.8 billion美元。申请人还指出，由于对IT以及云计算和数据分析的依赖不断增长，依赖这些技术的企业、政府和其他实体正变得越来越容易受到网络威胁。尽管这些信息强调了其领域的重要性，但仅凭这一点不足以证明其具体事业具有国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（该案主张：为判定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，我们应考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。此外，我们承认该事业的一部分包括专业培训，即创建“ 面向客户劳动力的综合培训模块 ”，以及利用该事业在IT领域传播信息、专业知识和知识的一般目标。我们还承认申请人所称美国在“ 云集成、网络安全和数字化转型 ”方面存在IT技能缺口，这一点已由他提供的许多报告、文章和政府公报所记录。这些主张部分有助于证明该事业具有实质价值，然而申请人并未解释这种通过其具体事业进行的知识转移将如何充分延伸至其潜在客户和顾客之外，从而更广泛地影响美国经济、美国竞争力或IT领域。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

第二，申请人的证据不足以支持其主张，即其信息技术方法具有如此创新性，以致其事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张 SCOPS 忽视了拟议事业将帮助小企业这一事实，并敦促我们考虑根据小企业管理局的数据，99.9% 的美国企业是小企业，且 64% 的新就业岗位由小企业创造。如上所述，在考虑拟议事业的国家重要性时，USCIS 针对企业家的政策指南要求我们考虑该事业的收入增长潜力、收入创造和就业创造等因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（“ 企业家的具体证据考量 ”）。我们已考虑申请人关于其拟议事业具有“ 可扩展性 ”的主张，然而他并未充分描述或解释是什么使他的公司区别于 IT 领域的其他小企业

以致其对 IT 领域或更广泛的 IT 咨询领域的影响可被视为具有国家重要性。5 参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 375-76；另参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（解释如果一项事业在特定领域产生国家或全球影响，例如某些改进流程（如医学进步或改进的制造工艺）所产生的影响，则该事业可能具有国家重要性。）

第三，申请人未能充分证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或在收入增长、收入创造或就业创造方面为我国提供实质积极经济影响。申请人主张其事业将具有以下经济影响：

- 到运营第五年创造 17 个直接就业岗位和 50 至 71 个间接就业岗位，以及雇用清洁工、会计师和一名律师。
- 未来五年内投资 1,184,640 美元用于员工薪资。
- 未来五年内向美国政府缴纳 901,342 美元的薪资（及其他）税。
- 到运营第五年实现总销售额 1,950,000 美元，净利润 262,611 美元。
- 使用该 LLC 服务的其他企业的盈利能力和增长，这将影响整体国内生产总值并有助于加强股票市场，使小企业继续增长。

为支持其预计的就业数字，申请人使用了经济政策研究所（EPI）的就业乘数公式和经济分析局的区域投入产出建模系统（RIMS II）数据，后者是一种用于计算一个地区就业创造效应的区域经济产出工具。在上诉中，申请人主张这些数据是该事业更广泛经济利益的可靠证据，因为其他政府机构也使用这些数据。然而，EPI 乘数公式使用更广泛的行业类别（即建筑、采矿、公司管理等）来预测就业创造，因此，EPI 乘数公式的数据未能充分针对申请人的拟议事业，无法有说服力地支持上述就业创造预测。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。同样，RIMS II 分析基于预期销售的乘数预计至少创造 50 个间接就业岗位。该分析依赖于各种假设，包括申请人所作的假设，使其拟议业务的预期影响不确定。商业计划未为该 LLC 的预测提供充分依据，这些数字也未经具有证明力的证据佐证，不足以证明该 LLC 更有可能产生 Dhanasar 所设想的实质积极经济影响。Id. 此外，申请人未提供任何证据表明其创业事业将位于经济萧条地区。6 因此，在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，申请人未能履行其举证责任，证明其创业追求给美国区域或国家经济带来的利益将达到

5 对申请人先前工作项目证据的审查与其关于其事业在其领域具有创新性的主张相矛盾。例如，其“ LGPD——通用数据保护法实施 ”项目显示他使用了广泛可用的技术；似乎没有一项是专有的或在其领域具有“ 创新性 ”。

6 相反，申请人的 LLC 将位于[已隐去]，他声称该地是“ 行业子活动的热点，范围从强大的超级计算机和高带宽连接 ”，并且那里有超过“ 1,700 家信息和通信技术公司，拥有 20,000 名专业人员，平均工资为 78,928 美元。 ”

Dhanasar 所设想的“ 实质积极经济影响 ”的水平。

第四，申请人提交的证据与我们根据 Dhanasar 第二项要件的分析相关，该要件涉及他是否处于有利地位以推进其拟议事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（指出第二项要件将焦点转向外籍人士，并考虑诸如“ [外籍人士]的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣 ”等因素。）然而，正如 Dhanasar 所解释的，申请人的个人特质和过往职业经历并非我们根据 Dhanasar 第一项要件分析该事业是否具有国家重要性的重点。

最后，在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张SCOPS未适当考虑其申请，且其符合国家利益豁免资格。具体而言，申请人主张国家利益豁免并不要求“ 可衡量的当前影响 ”，尤其是当考虑“ 网络安全劳动力发展、小企业赋能或STEM基础设施 ”时。然而，基于上述理由，我们同意SCOPS的意见，即申请人未能满足其举证责任，以证明其拟议事业具有国家重要性。

B. Dhanasar的第二和第三项要件

SCOPS认定申请人未能根据Dhanasar的第二或第三项要件确立其资格。Dhanasar的第二和第三项要件涉及申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业；以及权衡之下，豁免工作邀请要求是否将惠及美国。然而，由于其未能满足第一项要件，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架下这些附加要件项下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明有资格或否则在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，或否则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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。