APR282025_02B5203 · 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：37957934 日期：2025年4月28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）

申请人是一名人力资源管理顾问，寻求以拥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（即劳工证要求）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)。

服务中心运营处拒绝了该申请，认定申请人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。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。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对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

服务中心运营处认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。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——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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. 本办公室同意服务中心运营处的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业和创业。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“担任人力资源管理顾问，分析、诊断并实施组织结构变革，并应用促进公司发展和可持续性的工具”。申请人表示，她计划促进人员的适当招聘，设计员工福祉策略，减少劳资冲突，并通过实施优化生产力的流程协助公司实现目标，尤其是在石油和天然气行业。申请人强调，其拟议事业将有利于美国经济，尤其是她所声称正从 COVID-19 疫情和俄罗斯与乌克兰战争中复苏的石油和天然气行业。申请人进一步表示，其咨询服务将有助于创造就业、技能发展、生产力和效率、成本节约，以及美国公司在石油和天然气行业的全球竞争力。

服务中心运营处随后发出补充证据请求，认定所提交的证据未能证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，也未能证明其将如何产生超出其拟议公司和客户之外的影响。因此，服务中心运营处要求申请人提交额外证据，包括更详细地描述其拟议事业及其为何具有国家重要性、其在其领域内如何具有国家影响、雇用美国工人的重大潜力或产生重大

[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决定中）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）。

积极经济效应、广泛增进社会福利，和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人提交了一份商业计划，她声称该计划为其专业咨询服务列出了“ 战略蓝图 ”，“ 专注于为组织提供尖端人力资源解决方案，以推动可持续增长、优化生产力并增进员工福祉 ”，涉及石油和天然气行业以及“ 对美国经济至关重要的其他行业 ”。她进一步将其拟议事业的国家重要性描述如下：

她的事业具有国家重要性，因为它旨在通过整合进步战略和强有力的支持系统来提升关键行业的竞争力和可持续性，包括制定战略性人力资源计划、深入的组织评估、高效的资源分配和准确的绩效报告。这些创新不仅旨在提高运营效率和降低成本，还旨在增强组织成果、促进稳定性，并在对国家安全利益至关重要的行业中建立长期韧性，应对行业需求的关键挑战。通过提供满足这些关键行业（如石油和天然气行业，它们对美国经济至关重要）独特需求和挑战的定制解决方案，[申请人的]服务预计将创造高质量就业、刺激经济增长、支持劳动力稳定、效率、促进关键行业的韧性、推动能源行业的可持续发展以及培养未来劳动力。这与国家优先事项相一致，重点关注提高生产力、可持续性和先进劳动力发展。

申请人还提供了一封据称为专家 Dr. V-L- 的来信，强调其拟议事业在推进美国石油和天然气行业人力资源管理行业方面的国家重要性，并指出她在“ 实施综合人力资源系统、优化招聘流程以及制定全面的员工和培训计划 ”方面的“ 独特资格和经验 ”。

服务中心运营处认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，称她未能证明通过其咨询公司提供的服务将如何大规模运作。服务中心运营处认定，申请人未能证明其拟议事业将对其公司及未具名客户之外的领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业的潜在前瞻性国家影响并不完全取决于其经济影响或地理广度，而取决于其在该领域内的更广泛影响。申请人重申了此前在记录中提交的与国家重要性相关的类似主张，声称其咨询服务将推动石油和天然气行业的创业和创新。她进一步表示，其服务将通过影响佛罗里达州农村社区的劳动力短缺、建设更强大的美国劳动力以在全球市场竞争、促进多样性和包容性以释放美国劳动力的全部潜力，以及通过员工参与和留任服务增进员工福祉，产生广泛影响。同样，申请人主张，她引入的

“ 创新人力资源战略 ”将彻底改变美国企业，并应用于每个行业，为国家的整体经济健康作出贡献。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar案第889页。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [某]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 ”。同上。我们还指出，“ [某]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人提交了一系列含糊不清的潜在预期影响，使人对其拟设立的人力资源咨询公司是否可能具有国家重要性存有疑问。申请人未就其拟提供的人力资源服务的性质提供足够细节，以证实这些服务很可能对国家层面产生潜在预期影响。例如，申请人声称她将实施各种服务，但未详细说明或记录她将实施的战略性人力资源项目、她将提供的深入组织评估、她将如何为客户高效分配资源，或提供更准确的绩效报告。同样，申请人未充分详细解释其含糊声称的服务将如何为客户降低成本，或在全国层面为公司“ 提升组织成果、促进稳定性并建立长期韧性 ”。

申请人提到“ 满足这些关键行业独特需求和挑战的定制解决方案 ”，但并未具体讨论她将采用何种定制解决方案，或美国经济中的关键行业（包括其所强调的石油和天然气行业）面临何种独特的人力资源挑战。申请人将其商业计划描述为“ 战略蓝图 ”，并提到她将通过人力资源咨询引入的创新；然而，她几乎未提供细节说明其服务将如何区别于全美经济中以及特别是石油和天然气行业所提供的人力资源服务。事实上，申请人关于国家重要性的主张似乎主要基于其所称的石油和天然气行业的重要性，而非其具体拟从事的事业。然而，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性，而是她拟从事的具体事业。同上，第889页。

申请人在上诉中还提交了其他广泛且缺乏支持的国家重要性主张，声称其咨询服务将解决佛罗里达州农村社区的劳动力短缺问题，建设更强大的美国劳动力以在全球市场竞争，促进多元与包容以释放美国劳动力的全部潜力，并通过员工敬业度和留任服务提升员工福祉。然而，同样几乎没有讨论她将实施何种服务以解决佛罗里达州的劳动力短缺，或其拟提供的咨询服务将如何在全国层面影响美国劳动力，包括其整体福祉。总之，申请人提交了一系列含糊声称的人力资源服务和潜在预期国家影响，使其拟从事的事业是否具有国家重要性存在重大不确定性。申请人必须以

独立、客观的证据来消除记录中的歧义，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591-92（BIA 1988）。

申请人还援引Dr. V-L-所称的专家意见，该意见强调其拟从事事业的国家重要性，并指出其在“ 实施集成人力资源系统、优化招聘流程以及制定全面的员工和培训项目 ”方面的“ 独特资质和经验 ”。然而，该专家意见再次未描述申请人已经或将要提供的解决方案的具体内容，例如她将整合的人力资源系统、她将建立的招聘流程，或她将在石油和天然气行业制定的培训项目，该意见也未充分解释这些解决方案将如何具体应对该行业面临的挑战。该专家进一步表示，申请人将“ 专注于将数字工具和AI整合到HRM流程中 ”，使公司能够“ 提高生产力、降低运营成本，并确保更准确高效的人力资源实践 ”。值得注意的是，申请人在记录其他部分均未提及使用人工智能（AI），而Dr. V-L-几乎未解释或支持其使用AI将如何对人力资源和石油天然气行业产生潜在的预期国家层面影响。

总之，关于拟从事事业潜在预期影响的专家主张似乎主要基于申请人先前的技能和经验，而非她拟从事的具体计划。虽然我们认可申请人在担任人力资源专业人员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“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍人士本人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已证明某一具体拟从事事业的国家重要性。然而，如前所述，申请人及所提供的专家信函提出了一系列不聚焦的潜在拟从事事业，使其关于国家层面影响的主张存在不确定性。尽管申请人的各项拟从事事业与前任拜登政府的某些总体目标（例如与美国劳动力发展相关的目标）有一定关联，但申请人未充分证明其众多举措将对这些重大国家问题产生潜在的预期国家层面影响。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述证明价值甚微。参见例如1756, Inc. v. U.S. 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）。

最后，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，特别是在经济萧条地区。 ”同上，第890页。如前所述，申请人主张其人力资源咨询服务将与“ 关键行业，如石油和天然气——美国经济中创造就业和创新的关键驱动力 ”相一致，并将“ 彻底改变美国企业的动态 ”。同样，申请人对这些大胆主张提供的客观支持甚少，例如提供可信的商业计划和预测，说明其咨询公司将雇用多少人、将产生多少收入，或将在“ 经济关键行业 ”（如石油和天然气）中与哪些客户合作。申请人的商业计划反映对新咨询业务的投资略低于14000美元，这使得其对一个石油和天然气行业——V-L-博士指出该行业在2012年至2025年间占12.3百万个就业岗位和1.6万亿美元联邦和州税收——的潜在未来国家经济影响存在不确定性。如前所述，申请人还含糊地表示佛罗里达州有大量农村人口，并且其拟议事业可以

解决该人口的劳动力短缺问题。然而，申请人几乎未提供细节和文件，以充分证明其咨询服务很可能如所称对佛罗里达州经济萧条地区产生国家影响。尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但她未充分解释直接归因于其拟从事工作的预期国家影响，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。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

基于上述所有理由，证据未能证明拟从事事业具有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分析框架的第一项要件，我们认定其未能证明自己有资格或经酌情裁量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在Dhanasar第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合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。