DEC172025_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：40716236 日期：2025年12月17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）

申请人是一名冲突解决顾问，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给予国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录已证明申请人符合基础签证分类的资格，但她不值得在符合国家利益的情况下行使自由裁量权豁免工作要求。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。本法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）。本办公室对此事项中的问题重新审查。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，申请人必须证明其是拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得在“ 符合国家利益 ”的情况下行使自由裁量权豁免工作要求。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）可以作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 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。

同上。USCIS批准或拒绝NIW的决定在性质上属于自由裁量。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（加入第一、第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院）。

二、分析

SCOPS认定申请人基于其全球发展与和平硕士学位，符合作为拥有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。因此，上诉中的唯一问题是申请人是否值得作为自由裁量事项获得EB-2分类工作要求的NIW。本办公室同意SCOPS的结论，即她不值得。

申请人最初主张其拟议事业包括以下内容：

[T]创办并运营一家私人咨询公司，旨在向直接服务于美国利益且在国际冲突管理领域运营的相关美国政府机构、准政府实体和私营公司提供咨询服务。这些努力的成果将是分析、培训和其他咨询服务，以增强内部运营，并就处理国际和国内冲突局势的方法向此类组织提供建议。

在她对SCOPS证据请求（RFE）的答复中，她将其事业所产生利益的主要关注点从主要关注国际冲突解决转向私营部门的成本和其他节省。

A. 实质价值与国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，实质价值与国家重要性，侧重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。同上。在评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”，并着眼于说明其实际拟议工作的“潜在前瞻性影响”的证据。同上。申请人必须证明拟议事业将“更广泛地影响该领域”（同上 at 893）且具有“更广泛的影响”（同上 at 889）。此类事业可能具有“在特定领域内乃至全球的影响”（同上 at 889）、“雇用美国工人的显著潜力或[具有]其他重大积极经济效应，例如特别是在经济萧条地区”（同上 at 890），或具有广泛推进和广泛影响美国战略利益的潜力（同上 at 892）。

USCIS政策还规定，“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，则可能达到国家重要性的水平。 ”见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual（引用Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90, 892）。

SCOPS认定她的事业具有实质价值，但她未证明其根据Dhanasar要求具有国家重要性。申请人的上诉主张属于两个主题：其拟议事业（1）具有国家和全球影响的潜力，以及（2）将具有经济效益并促进社会福利。

本办公室首先讨论她关于该事业具有国家和全球影响潜力的主张。申请人称，支持材料不必反映拟议事业已投入运营且“ 足够知名以引起关注和宣传 ”。但这不是SCOPS在驳回时提及申请人以文章形式提供的支持材料以及她为记录提供的博客文章作者传记时所表达的意思。虽然该事业在性质上是前瞻性的，但SCOPS试图表达的是，申请人未提供充分材料以证明其拟议工作将更广泛地影响该领域，且在该领域内具有更广泛的影响。

申请人援引本办公室的未公布决定以支持其在该要件下的主张。8 C.F.R. § 103.3(c)规定，本办公室的先例决定对所有USCIS雇员在执行本法时具有约束力。但出于与联邦法院承认移民上诉委员会未公布决定不具有先例价值大致相同的理由——见，例如，Charles v. Garland，113 F.4th 20, 24（第一巡回法院2024年）——本办公室的未公布决定对本办公室或机构官员不具有约束力。在一个案件中——或在一组呈现的案件中——以某种方式裁决，并不限制本办公室在类似案件中以替代方式裁决的自由裁量权。另一个权衡因素是，每项福利请求的资格认定将基于本办公室面前程序记录中所含的信息。8 C.F.R. § § 103.2(b)(10)、(11)、(14)、(16)(i)-(ii)。每个案件必须根据其自身事实，就所提出主张和证据的充分性作出裁决。见，例如，Matter of H-C-R-C-，28 I&N Dec. 809, 812（BIA 2024）。本办公室没有所引用任何案件的记录。

其次，申请人称其事业有可能在冲突解决领域产生影响，既包括国内企业和组织内部，也包括更广泛的全球冲突解决领域。申请人似乎误解了Dhanasar决定中的国家重要性标准。它要求的不仅仅是具有在该领域产生影响的潜力。

Dhanasar决定提供的示例说明——就国家重要性而言——USCIS对事业影响的分析可以适当地包括具有“ 在特定领域内乃至全球的影响 ”或具有“ 雇用美国工人的显著潜力或其他重大积极经济效应 ”的方面。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。（着重号为后加）。这些示例分别对领域内的重要性或重要程度以及潜力的水平和积极经济效应的程度设定了限定条件，以佐证拟议事业应“ 更广泛地影响该领域 ”（同上 at 893）且该事业具有“ 更广泛的影响 ”（同上 at 889）。

USCIS政策提供了更多示例，纳入了对潜力程度的定性分析，其规定“ 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，则可能达到国家重要性的水平。 ”见 generally 6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(3)（引用Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90, 892）。（着重号为后加）。本办公室认为上述定性性质的适用是适当的，并得到机构先例和政策的支持。

最终，就第一项要件中的国家重要性要求而言，申请人应当回答的问题不是某项事业能否以某种有限方式触及更广泛领域，而是它能否以具有国家重要性的方式影响该领域。仅仅为领域增加知识或其他改进、而不具有更广泛影响的常规性或增量性贡献，通常不足以满足Dhanasar第一项要件的要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90, 893（通过其描述性语言得出结论认为，某项事业在某一领域中的影响应当是广泛或广大的，而不应受到限制（例如“ 更广泛的影响 ”、“ 重大潜力 ”、“ 实质性积极经济效应 ”以及“ 更广泛地 ”））。

Dhanasar决定提供了示例，说明就国家重要性而言，符合条件的事业不能建立在微小影响之上。该决定并未规定我们只考虑某项事业是否具有在该领域中产生任何预期影响的潜力。以这种方式解释这些要求，实际上会使第一项要件中关于事业必须具有国家重要性的标准要求归于无效。相反，它应当包括定性方面，并具有“ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”，或具有“ 雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应 ”。Id. at 889-90.（着重号为原文所加）。

我们在Dhanasar决定本身中落实了这一概念，当时我们区分了他所主张的两项事业：一项是继续研究纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，另一项是继续在大学层面教授航空航天工程。Dhanasar博士未来研究的潜在影响程度，是证明其工作符合第一项要件下国家重要性标准的关键因素。使其显而易见的是，他未来的教学工作在更广泛领域中不具有足够的影响程度，因此不符合第一项要件下的国家重要性要求。Dhanasar博士没有表明他“ 将从事会在更广泛范围内影响STEM教育领域的活动 ”。

对比Dhanasar博士的两项事业可以证实，USCIS在国家重要性评估中分析拟议事业是否包含定性方面是适当的，并且我们可以评估该事业在该领域内可能具有多大影响。拟议事业应当展示定性贡献——例如充分推进知识、改进实践或创造具有国家甚至全球影响的条件——而不是依赖模糊或增量性的效果。

转到她关于其拟议事业将具有经济效益并促进社会福利的主张，她引用了“ 因工作场所冲突而损失的时间和生产力的3590亿美元 ”这一数字，

工作场所。”她随后援引了RFE中的一段措辞，而SCOPS并未将其纳入拒绝决定，即“[她]工作的益处不会超出她自己的企业客户。”她后来在上诉书面论证中重复了这一点，称“私人咨询机构在冲突解决领域的潜在影响并不限于个别客户所享有的益处。”SCOPS在拒绝决定中并未提及她的服务仅限于个别客户，她也没有解释为何在上诉中将其作为问题提出。申请人应当表明的不仅仅是名义上的经济效应和促进社会福利，因为USCIS政策手册规定，拟议事业应当具有“广泛增强社会福利的重大潜力”，这体现了我们上文详述的拟议事业影响的定性性质。一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(3)。

申请人进一步讨论了她对RFE的回复材料，其中她的组织将服务于内部工作场所争议以及处理国际和平努力的非营利组织或政府机构。她将此描述为其领域中的非典型做法。但仅仅因为其拟议方法可能不同于目前存在的做法，并不意味着她已证明这“具有广泛增强社会福利的重大潜力”，如USCIS政策所概述。Id. 而且，尽管申请人为记录提交的信函提出了乍看之下似乎有益的宽泛而模糊的主张，但它们并未解释申请人的拟议计划与其他人冲突解决努力中目前存在的做法有何不同。

例如，申请人正在寻求博士学位的机构的一位教授断言，申请人的“研究可能通过改变我们与信仰机构互动的方式以及它们建立一种将移民视为平等者而不仅仅是人道主义案例的方法的潜力，从而改变我们的领域。”该教授继续指出，申请人“采用了复杂的方法论，增强了研究结果的可信度和有效性，她强调研究如何能够提供预测性或可推广的见解，这对于帮助[原文如此]与资助方建立强有力的证据基础至关重要。”但这些不具体的陈述并未解释申请人究竟会做什么从而能够“改变我们的领域”，也未告知我们她采用了哪些“复杂的方法论”。这些信函提供了修辞上的铺陈，但缺乏细节，无法将那些高调语言锚定在申请人将为该领域带来的新内容的坚实基础上，也无法说明使她的努力区别于现有方法论的关键差异因素。

独特性是申请人提出的另一个方面。她声称其服务将是独特的，目前没有可比的美国公司能够桥接内部工作场所争议与处理国际和平努力的非营利组织或政府机构这两个领域。然而，她没有提供任何客观证据来佐证该主张。通过没有充分证据支持的结论性断言来主张资格是不够的，因为主张需要证明。Matter of Ho, 22 I&N Dec. 206, 213 (Assoc. Comm'r 1998); Fogo De Chao, Inc. v. U.S. Dep't of Homeland Sec., 769 F.3d 1127, 1143-44 (D.C. Cir. 2014)（认定申请人在上诉中的断言没有依据，因为它们没有提供证据佐证该主张）；Fano v. O'Neill, 806 F.2d 1262, 1266 (5th Cir. 1987); Coliseum Square Ass'n, Inc. v. Jackson, 465 F.3d 215, 238 (5th Cir. 2006)。

但简单的互联网搜索显示，至少有一个知名组织在两个领域都提供服务。Mediators Beyond Borders International似乎从事与申请人

所提议的相同类型的工作，因为它们向政府和国际组织提供服务，其咨询部门还提供直至企业和个人层面的替代性争议解决服务。他们在华盛顿特区运营，并提供“可为组织、政府和社会定制，并可在冲突发生前预防冲突，或在冲突出现时管理和转变冲突”的方法。1 这说明申请人没有提供充分证据来佐证其主张，即她的方法在该领域将是新的、明显独特的或创新的。

实质性的有价值工作可能会在相关领域带来增量改进，但这并不意味着每个从事该工作的人都会“在更广泛范围内影响该领域”，或者他们的努力会在该领域中具有“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893, 889。为证明申请人已满足本项要件的国家重要性要求，她应当提供充分证据，证明她的努力更有可能而非不可能在该领域中产生这种定性层面的影响。在此，申请人没有提交此类证据。

由于申请人没有充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，因此她没有证明自己有资格获得豁免工作邀请要求的NIW。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于推进拟议事业的有利地位，我们考虑的因素包括但不限于：（1）他们在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；（2）未来活动的模式或计划；（3）实现拟议事业的任何进展；以及（4）潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

由于申请人未满足Dhanasar的第一项要件，我们无需处理第二项要件。但我们确实注意到，SCOPS在未提供任何分析的情况下认定申请人满足了第二项要件。但我们不同意她已表明自己处于推进其事业的有利地位。尽管她可能具备相关领域的教育背景以及一些技能和知识，但她没有证明在创办咨询服务这一相关或类似努力中有成功记录，也没有提供详细计划或她为建立该咨询服务所采取步骤的说明，包括获得“[f]通过标准提案请求（RFP）流程或直接拟议服务为我的工作提供资金。”

基于缺乏支持其第二项要件主张的证明性材料，即她处于推进该事业的有利地位，我们撤回SCOPS在Dhanasar框架第二项要件下作出的有利认定。

1 MBB Consulting, Mediators Beyond Borders International（2025年12月17日），https://mediatorsbeyondborders.org/consulting/。

C. 我们保留对Dhanasar剩余第三项要件的意见

在上诉中，申请人主张其满足Dhanasar分析框架下的其他资格要求，但其未满足Dhanasar必要的第一项要件。由于该缺陷对上诉具有决定性，我们保留对剩余问题的意见。当案件无论其他资格考量如何均应当被拒绝时，我们无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定所不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”））；另见Matter of Lema Mizhirumbay, 29 I&N Dec. 351, 353 n.2 (BIA 2025)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。申请人未履行该举证责任。

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)(1)(iv)。未合法居留、或本属不可入境或可驱逐的外国人，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，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民福利。