FEB022026_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：40767871 日期：2026年2月2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）

申请人是一家非营利人道主义组织，为受益人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定虽然记录显示受益人作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但未证明其作为裁量事项值得获得该分类职位邀请要求的国家利益豁免。此事现依据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 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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)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。

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作为裁量事项值得获得“符合国家利益”的职位邀请要求豁免。该法第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）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

同上。

二、分析

在提交申请时，申请人雇用受益人在其位于[已隐去]的总部担任人力资源合作伙伴。他持有相当于美国人力资源管理硕士学位的学历，并已在人力资源领域工作多年。本办公室同意SCOPS的结论，即他作为持有高级学位的专业人士符合资格，因此将继续审查国家利益豁免请求。

如上所述，国家利益豁免的资格使用三叉框架进行审查。Dhanasar分析框架的第一叉——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。

为评估受益人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外国人拟从事的具体事业”。同上 at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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，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。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。”同上 at 890。在此，申请人未充分解释或提供充分证据证明受益人的具体事业可能产生达到国家重要性水平的影响。

申请人最初将受益人的拟议事业描述为继续担任申请人的人力资源合作伙伴，他将继续确保“对[申请人]全球人道主义使命至关重要的人力资源职能的无缝运作”。在其补充证据请求

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
[2] 与所有申请EB-2分类职位邀请要求国家利益豁免的人一样，本办公室在分析中仅将受益人的当前和预期就业视为说明其打算以何种身份工作和从事其拟议事业。

（RFE）中，SCOPS指出申请人未证明该拟议事业将如何对人力资源领域产生超出其自身组织的更广泛影响。它还提醒申请人，根据Dhanasar框架的第一叉，考虑的是具体拟议事业的影响，而非受益人将从事的领域、行业或职业的重要性。

在回应RFE时，申请人将受益人拟议事业的重点从其内部运营转移，称其“是开发和实施可扩展的、数据驱动的人力资本战略，以增强美国境内人道主义非营利组织的劳动力能力。”它进一步指出，受益人将开发项目，通过减少职业倦怠和人员流失来提高员工留任率，制定纳入待命名册、交叉培训项目和机动响应团队以处理紧急情况的战略，并全面改革员工招聘战略，“以强调劳动力中的文化能力和适应性”。申请人称这些战略已在其自身组织中实施，并主张它们“可作为整个部门的模式”，并“可通过跨机构工作组、非营利联盟和会议进行分享”，从而帮助解决美国非营利组织劳动力短缺的国家性问题。

在其决定中，SCOPS指出，受益人的同事和主管提交的许多推荐信未涉及其拟议事业的更广泛影响，而仅谈及他在申请人组织内的工作及其影响。它还指出，申请人未证明受益人的工作将如何影响劳动力短缺，且此类短缺通过劳工证程序解决，因此不构成豁免该程序的理由。虽然SCOPS承认拟议事业具有实质价值，但最终认定申请人未确立其国家重要性，因此不符合Dhanasar框架的第一叉。

在上诉中，申请人主张受益人的事业超越了管理组织的人力资源任务，涉及“以成功战略可在全国范围内推广和复制到其他组织为特定意图”而开发的方案和战略。它重复其在RFE回应中的主张，即受益人的拟议事业包括与其他非营利组织合作，并可能通过“跨机构工作组、非营利联盟和全国性会议”传播其战略。此外，由于申请人是支持美国境内难民安置的较大机构之一，它主张受益人为处理其人员配置问题而制定的战略“可为整个非营利部门提供借鉴和益处”。此外，申请人主张受益人的拟议事业与联邦人道主义目标一致。

然而，申请人的主张很大一部分依赖于受益人工作领域的重要性。例如，它在上诉中称，“主张难民安置和灾难响应不属于国家利益事项”是不合理的。但正如SCOPS所述，本办公室在Dhanasar分析框架第一叉下的重点是外国人拟从事的具体事业的更广泛影响。虽然本办公室同意受益人在人力资源领域的工作，特别是在人道主义非营利组织背景下，具有实质价值，但在考虑其国家重要性时，本办公室审查的是其拟议事业在该特定领域中的更广泛影响。Dhanasar中提供的示例表明

重点不在于制造业或医学领域，而在于这些领域内具体改进或进步的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

同样，申请人将受益人拟议事业与美国的人道主义目标相一致作为重点，也是不当的。申请人主张，受益人拟议的劳动力战略和模式还将“ 提高联邦投资的回报，并帮助[实现]国会规定的项目目标 ”。然而，关于与更广泛的国家政策和目标相一致的断言，不足以表明受益人的具体拟议事业将对这些目标的实现产生任何可衡量的影响。

至于受益人打算制定解决方案以解决整个人道主义非营利部门的劳动力问题，申请人在其书面论证意见中提及其为支持初始申请而提交的信函。然而，该信函仅在其与申请人雇佣关系的背景下描述受益人的拟议事业，并未提及他或其雇主有意制定适用于其他人道主义非营利组织的人力资源战略。虽然该信函简要提及受益人与利益相关者合作“ 推动人力资源实践的进步，使整个人道主义部门受益 ”，但它未提供关于这些合作的频率、性质或范围的充分细节，也未说明受益人在任何合作中的角色，或合作的任何具体成果将如何使整个人道主义部门受益。其当前和拟议工作对更广泛领域的影响和重要性，仅作为申请人规模和覆盖范围及其与美国联邦政府合作并依赖美国联邦政府的函数来呈现。尽管我们认可关于申请人在美国及境外提供难民安置和其他人道主义服务方面发挥重要作用的证据，但该证据并不支持申请人的另一主张，即由于这些因素，人道主义部门的其他非营利组织将采用受益人为申请人制定的人力资源政策和战略。

此外，申请人后来关于受益人人力资源战略和模式的可扩展性和可复制性、因而具有更广泛影响潜力的主张，未得到记录中证据的充分支持。例如，申请人在上诉中首次提及受益人针对紧急招聘需求制定的[已隐去]，并主张该[已隐去]“ 可被任何面临需求突然激增的非营利组织采用 ”，且是“ 具有超出[申请人]价值的产品 ”。但申请人组织中受益人几位同事和主管的推荐信未提及该[已隐去]或任何与其他非营利人道主义组织分享该[已隐去]或由其制定的其他模式或战略的意图。虽然这些推荐信对受益人为申请人所做的工作大加赞扬，但它们未提供详细而具体的例子，说明受益人的拟议事业如何有潜力在人力资源领域产生超出其对申请人劳动力影响的广泛且可衡量的影响。

申请人还在其上诉书面论证意见中强调受益人制定的“ 员工认可和成长路径 ”，作为其工作可在其他非营利组织中复制的另一例子。申请人主张，这构成“ 人道主义部门人力资源系统改革的框架 ”，并依赖一封专家意见信来支持其主张，即该模式可作为最佳实践在整个部门采用。但我们注意到，该信函的作者——申请人将其错误描述为“ 一位在非营利劳动力

发展方面拥有丰富经验的高级管理人员”——并未声称在人力资源领域或人道主义非营利组织运营方面具有专业知识，也没有学术界以外的任何经验。USCIS可自行决定将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。See Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责就外国人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定，并可拒绝与其他信息相矛盾或“在任何方面存疑”的专家证词，或给予其较低的证据权重。Id. 尽管我们已考虑该信函，但其证明价值有限，不足以支持申请人的主张。

记录显示，受益人为申请人所做的人力资源工作帮助其应对劳动力削减并建设其应对人道主义紧急情况的能力，且这最初是其拟议事业的重点。但如上所述，记录并未证明其继续受雇于申请人将如何对人力资源领域产生更广泛的影响。我们注意到，受益人并未表示他将在受雇于申请人之外独立追求其拟议事业。此外，申请人后来关于受益人拟议事业的意图及其对更广泛领域的潜在预期影响的主张，未在记录中得到充分支持。

申请人未证明受益人的拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要求下的国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析受益人在Dhanasar第二项和第三项下的资格将无实际意义。据此，我们保留这些问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终裁定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

III. 结论

申请人已证明受益人符合EB-2签证分类下作为持有高级学位的专业人士的资格。但申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因而未证明其满足Dhanasar分析框架的第一项要求。因此，申请人未证明受益人应获得EB-2分类职位offer要求的国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本裁定构成此事的最终决定。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、或在其他方面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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格受到影响。