FEB052026_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：40780163 日期：2026年2月5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专家，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offer要求。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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但她未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，也未能证明总体而言豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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 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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。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）可作为自由裁量事项[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 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自由裁量性质）。

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类资格，即持有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否依据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——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。在确定拟从事的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。本办公室同意SCOPS的结论，即拟从事的事业具有实质价值，因为其属于实质价值领域范围之内，即商业与创业。同上。然而，尽管申请人已证明拟从事的事业具有实质价值，但记录并未确立其国家重要性。
申请人陈述其在美国拟从事的事业是经营一家企业，!I
该企业专门为中小型企业（SME）提供技术驱动的人力资源咨询。申请人进一步陈述，该事业针对企业面临的“关键挑战”，如人才招聘、留任、合规和劳动力生产率。申请人进一步陈述，拟从事的事业将通过提供“量身定制、技术赋能的人力资源解决方案，利用Bamboo HR、Workable和TalentLMS等平台实现招聘、入职、培训和合规的现代化”来应对国家优先事项。申请人强调，其拟从事的事业将带来人力资源流程的改善、可预测且可持续的成果、生产力的提升以及人力资源服务和支助水平的提高，从而促进经济增长、就业机会并有助于美国社会的整体福祉。此外，申请人陈述其拟从事的事业将具有雇用美国工人的重大潜力，并通过解决技能差距、员工留任和内部流动等关键问题产生实质性经济利益。

在确定国家重要性时，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“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。至于申请人的经验和能力主张，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此外，申请人必须确立其企业的国家重要性，而非人力资源行业或创业精神的重要性。[2] 此外，“本办公室寻找更广泛的

[2] 申请人关于行业文章和报告的主张和提交材料涉及拟从事的事业的实质价值，而非国家重要性。

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。拟从事的事业的更广泛影响可以告知本办公室该拟从事的事业的国 家重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟从事的事业的特定地理位置和焦点。本办公室还指出，“ 一项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的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。对于创业型事业，在确定事业的国家重要性时，本办公室在分析中还会考虑收入增长、收入创造和就业创造等额外因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)（“ 企业家的具体证据考量 ”）。

此外，为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作 “ 潜在前瞻性影响 ” 的证据。申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即经营一家为中小型企业提供人力资源服务的企业的前瞻性影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未通过支持性文件显示其具体服务如何能够充分延伸至其潜在客户之外，以与国家重要性相称的水平影响行业或更广泛的美国经济，而不仅仅是声称 “ 涟漪效应 ”。申请人笼统地陈述拟从事的事业的 “ 服务模式和最佳实践被刻意设计为可在佛罗里达州以外复制和扩展 ”。然而，申请人未提供关于这些模式和可扩展性的进一步信息。申请人还表示其拟重点关注培训和发展；然而，这些服务的具体性质不明确，且她未充分描述其拟开展的培训和发展如何对人力资源行业产生国家层面的影响。申请人提供了非常笼统的国家影响概念，但未提供具体信息说明其在某一地区为客户提供服务的企业如何实际产生国家影响。申请人提供了其他笼统声称的国家影响，几乎没有支持地表示其拟从事的事业将解决技能差距、员工留任、内部流动以及培训和发展等关键国家问题。例如，申请人称其将向中小型企业提供创新的人力资源技术，但同样未具体说明这些方法与美国各地中小型企业已采用的方法有何不同。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述具有很小的证明价值。参见 e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

此外，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，尤其是在经济萧条地区。 ”同上，第890页。经审查商业计划，申请人预计其企业到第五年将共有16名直接雇员，包括申请人担任首席执行官的角色。在预计财务信息中，申请人预计其企业到第五年将缴纳年度税款781,929美元。我们认可申请人的商业计划预计在其运营第五年将创造就业、收入和缴纳税款，但该计划未充分详细说明收入和人员配置预测的依据，也未

充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。因此，在没有更多内容的情况下，她未能证明其事业将具有与国家级重要性相称的重大积极经济影响。Matter of Dhanasar第890页。

商业计划还针对“管理咨询服务”职位使用了区域投入产出建模系统（RIMS II），该项目预测在未来五年内申请人的公司将维持额外59.98个间接和诱导就业岗位。然而，申请人未详细说明RIMS II计算预计其公司将创造的额外就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的细分以及这些岗位将在何处创造。在没有更详细、可信的证据说明将创造的就业岗位类型以及岗位所在地的情况下，记录未能证明在商业计划中列出的职位以及未指明地点创造未指明岗位会显示出何种重大积极经济影响，以及该影响是否特别发生在经济萧条地区，即Dhanasar第一要件所设想的影响。参见同上，第889-90页。因此，申请人拟议的事业不符合Dhanasar框架的第一要件。

此外，申请人提供的细节和文件很少，不足以充分证明其人力资源服务可能对佛罗里达州经济萧条地区产生所声称的国家级影响。例如，申请人未具体说明其拟议服务将影响哪些具体经济萧条地区，或将在这些地区创造哪些就业岗位或收入。尽管申请人的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，但她未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家级影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求国家级重要性。

申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求国家级重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格将无实际意义。据此，我们保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：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)。非法居留的外国人，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条被启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。