FEB062026_05B5203 · 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：41003637 日期：2026年2月6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）

申请人是一名职业健康与安全专业人士，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获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项处于我们的上诉审查之中。

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)。我们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，我们将驳回上诉。

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。本法第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积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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。

二、国家利益豁免

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。我们同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否依据Dhanasar框架证明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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。我们同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于实质价值领域范围之内，即健康和教育。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人称其拟议事业是利用其在医学和职业健康方面的经验和知识，为美国农村经济萧条地区的中小型企业（SME）提供培训课程和研讨会，以刺激地方经济。申请人表示他还将在会议上分享其知识，并开展与促进健康和安全方面的良好做法和技术相关的研究，以改善工作场所的条件、安全和卫生。申请人称拟议事业将具有国家重要性，因为它影响了多个美国政府实体认定为重要的事项，包括与中小企业成长和创建相关的行政部门倡议、通过困境城市与持续贫困援助（DCTA）项目实施的经济和减贫倡议、通过美国农业部（USDA）管理的农村经济发展贷款和赠款项目，以及与减少职业伤害和疾病相关的Safety Pays项目。

SCOPS随后发出了补充证据请求（RFE），承认申请人所讨论的针对服务不足社区的政府倡议，但指出其未提交证据以证明其拟议事业的前瞻性影响。因此，SCOPS要求提供额外证据，以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，包括更详细地描述其拟议事业、为何具有国家重要性，以及它如何在其领域内产生国家性影响、显著潜在雇用美国工人或产生重大积极经济效应、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。

在回应中，申请人重申了其拟议事业，将其描述为“ 精心构建、简明且完整 ”，并主张由此带来的工作条件改善将“ 产生

涟漪效应，通过降低医疗成本、减少工伤和提升当地就业率，使更广泛社区中的雇员受益。”他表示其事业将“改善商业成果”，并有助于“农村经济的振兴，在全美打造更具韧性和更健康的劳动力队伍”。申请人还指出其可能对美国卡车运输业产生影响，他称该行业主要由小公司组成，负责通过农村运输网络运送食品、燃料、现金和农产品等基本物资。

申请人进一步表示，其事业具有国家重要性，因为它推进了政府实体确立的关键联邦优先事项，包括美国劳工部和职业安全与健康管理局（OSHA），包括“改善工作场所伤害和疾病追踪倡议”下的法规，该法规将“通过为预防策略、合规执法和雇主培训工作提供信息，帮助减少工作场所伤害和疾病”。申请人声称其拟议事业将提供OSHA规划，并解决中小企业职业健康中的“关键缺口”，包括在关键的建筑和仓储行业。他还指出其拟议事业与国家安全与健康研究所（NIOSH）在“全面工人健康”（TWH）项目下提出的联邦优先事项相一致，该项目强调通过将安全保护与更广泛的组织政策和实践相结合的综合策略来促进身心健康。申请人表示他将通过“针对社区的具体虚拟培训、实时安全咨询和根据中小企业运营现实定制的风险评估服务”来实施这些原则。

申请人还提供了少量支持信，包括来自[已隐去]的经济学教授M-I-博士的一封信，称申请人的拟议事业将推进劳工部、小企业管理局和白宫通过执法、教育、研究和合作来预防工作场所伤害、疾病和死亡的努力。同样，来自[已隐去]的环境健康科学教授C-L-博士的一封信认为，申请人的拟议事业将通过储蓄再投资、创造就业、减少工作场所伤害和疾病、促进工人健康以及减轻农村医疗系统压力，带来更强劲的地方经济。

在驳回申请并认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS指出其未充分详细说明计划如何开展其事业。SCOPS进一步认定申请人未适当证明其拟议事业将带来的经济影响和就业创造，以及其将如何产生重大积极经济效应。在上诉中，申请人主张SCOPS在认定其未充分详细说明拟议事业和商业计划方面存在错误。申请人主要重申其先前提交的主张，并指出在回应RFE时提供的证据，主张该证据证明了其拟议事业的国家重要性。

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“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。”

特定领域。”同上。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人就其拟从事事业的重点提供了大量模糊主张，使其潜在预期国家影响存有疑问。例如，申请人多次在记录中讨论其将向中小企业提供的讲座和研讨会，但未详细描述这些活动，也未说明它们与该领域其他人提供的活动有何不同。他还声称将参加会议并进行研究，但未说明这些活动的性质或他将进行的研究。同样，申请人讨论了“在健康与安全领域培育良好实践和技术”，但未具体说明其拟设立的咨询公司将采用的方法和技术。此外，申请人指出其公司将使用“针对中小企业运营现实定制的社区特定虚拟培训、实时安全咨询和风险评估服务”。然而，申请人再次未详细描述这些拟提供的服务，例如他将提供的虚拟培训、咨询和风险评估服务的具体性质，以及这些服务与行业内其他类似公司提供的服务有何不同，从而在其领域内产生重大影响并在国家层面产生影响。

此外，申请人提交了关于对不同政府倡议的各种声称影响，使其事业实际潜在预期国家影响的可能性存有疑问。例如，申请人声称其咨询业务将对众多不同的政府倡议产生国家影响，包括DCTA项目、通过USDA管理的农村经济发展贷款和赠款项目、DOL的Safety Pays项目、NIOSH的TWH项目等。然而，申请人必须证明受益人的拟从事事业将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有广泛增进社会福利的重大潜力。参见一般性6 USCIS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人未充分阐明和记录其在印第安纳州一个农村社区提供本地化工作场所安全服务将如何对全国中小企业的工作场所安全及其讨论的众多国家层面倡议产生重大影响。

例如，申请人强调行政部门正致力于促进中小企业并为这些公司营造公平竞争环境，尤其是在农村地区。申请人进一步讨论了对卡车运输、农业和交通运输等大型行业可能产生的影响。申请人就潜在的国家层面影响跨越众多社会议题和政府倡议提出了广泛主张，这使得受益人所提议的工作场所安全咨询公司是否会对其中任何一项产生重大影响存在重大疑问。仅仅对涉及国家层面利益的各种事项具有潜在贡献，并不能证明所提议的事业具有国家重要性。举例而言，申请人在上诉中指出，国家安全委员会的一项研究表明，2023年工作场所伤害给美国公司造成了约176.5亿美元的损失。因此，尚不清楚其提议的咨询业务将如何如其所称对这一庞大的国家议题产生重大的潜在国家层面影响。所提议的事业必须具有广泛而重大的国家意义。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756，

Inc. 诉 US. 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）。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在空气和空间推进领域进行了研发，更具体地说，涉及马赫数5以上的高超声速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第891-92页。此外，他提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供了大量支持性证据，说明他的持续研究将如何帮助美国在高超声速飞行方面保持对其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资助的文件。同上。

在此，将这一拟从事事业与Dhanasar案进行比较时，申请人关于潜在预期国家重要性的主张不具体，且基于与各种政府倡议相关的广泛潜在国家层面影响。没有迹象表明美国政府对推进申请人的工作有具体兴趣，或其咨询公司可能对国家工作场所安全问题作出重大贡献。申请人仅就其专业服务的性质提供了模糊主张，几乎没有说明这些服务与行业内其他服务有何不同，从而在其领域具有潜在国家影响。尚不清楚申请人的服务将如何对其公司的直接客户之外产生影响，或产生深远的社会和经济影响，特别是因为其拟从事事业仅集中于印第安纳州的一个地区。申请人必须通过独立的、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人再次援引其行业教授和其他人提供的支持信，并主张这些信件证明其拟从事事业的国家重要性。例如，申请人强调了一封来自C-L-博士的信，他是来自[已隐去]的环境健康科学教授。然而，C-L-博士的信件内容笼统，几乎没有详细说明申请人服务的具体性质，以及这些服务将如何在全国层面对美国公民重新投资储蓄、创造就业、减少工作场所伤害和疾病、工人健康以及减轻农村医疗系统压力产生国家影响。同样，申请人强调了两封来自厄瓜多尔同事的支持信，但这些信件仅讨论了他的拟从事事业与大型国家倡议之间的松散关系；即DOL“改善低工资和农村工人工作条件”的重点。再次，仅仅对大型国家问题具有潜在贡献并不能证明国家重要性，因为潜在预期影响必须是重大的。因此，申请人提交的支持信几乎不能证实其拟从事事业将对工作场所安全及因改善而产生的各种其他声称社会影响产生国家层面影响。我们可以酌情将大学、专业组织或其他来源提交的证据中的咨询意见陈述用作专家证言。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

最后，记录未能证明申请人的事业“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。”Dhansar，第890页。申请人表示，其拟设立的咨询公司到第五年将雇用16名个人并产生54,480美元的税收收入。尚不清楚这一经济活动水平将如何对创造就业和赋能小企业及服务不足社区产生重大影响。例如，申请人强调他将在[已隐去]印第安纳州开设企业，并指出该州34%的居民生活在贫困中。鉴于这一问题的广度，申请人未能证明其相当有限的业务将如何对[已隐去]的贫困产生重大影响，更不用说重大的国家经济影响了。申请人未提交足够具体和有针对性商业计划以证明广泛的国家层面影响。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，但他未提供充分解释说明直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未充分证明其事业将如何对经济萧条地区产生重大影响。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。由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 (1976)（per curiam）（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。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丧失。