FEB202026_01B5203 · 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：41501397 日期：2026年2月20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）

申请人是一名软件开发人员，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豁免的国家利益豁免。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（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上应当获得国家利益豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。在上诉中，申请人主张SCOPS存在事实错误、对记录定性不当，并错误适用了Dhanasar分析框架。申请人坚持认为，在优势证据标准下，其满足Dhanasar框架的全部三项要件。

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)。本办公室对本案问题重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其应获得对工作要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的个人EB-2签证分类资格，本办公室同意。SCOPS进一步认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。尚待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求将符合国家利益。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一要件下的国家重要性。尽管本办公室可能不会逐一论述每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人打算在美国从事软件开发工作，领域为低代码开发、业务流程自动化和企业现代化。关于其拟议事业，申请人表示其拟议事业侧重于“ 领导企业级数字化转型举措，并通过低代码开发平台（如Appian和Microsoft Power Apps）实现业务流程自动化。低代码开发是一种使用可视化、最少代码平台创建企业软件的方法，使应用程序能够比传统编码更快地构建，且所需专业程序员更少。 ”

申请人于2017年在埃及获得计算机与通信工程学士学位，并于2020年获得信息系统硕士学位。申请人此前于2021年至2024年在____担任首席解决方案架构师，其目前在____担任应用架构师的职位始于2024年12月。

申请人主张，SCOPS在国家重要性的评估中存在错误，对拟议事业的范围和影响定性不当，忽视了该事业更广泛意义的证据，并施加了超出法律要求的条件。

Dhanasar分析框架的第一要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。例如，某项事业可能因其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造

工艺或医学进步所带来的影响。同上。例如，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影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。同上，第890页。

申请人主张，其低代码开发工作直接支持美国在技术现代化方面的政策目标。申请人表示，通过开发低代码解决方案，其工作实现了被列为国家优先事项的目标。他引用了2021年关于转变联邦客户体验和服务交付的行政命令以及国防部的软件现代化战略。他主张，其平台通过以用户友好、高效的数字服务取代过时的政府系统，推进了《联邦数据战略》和《21世纪综合数字体验法》（21st Century IDEA）的目标。记录包括有关低代码平台的各种文章、一份关于软件开发人员、质量保证分析师和测试人员的行业报告、联邦数据战略框架、国家科学技术委员会2024年关键和新兴技术清单更新，以及管理和预算办公室2023年备忘录，该备忘录为各机构提供关于如何设计和向公众交付网站及数字服务以及协助各机构实施21st Century IDEA的指导。

这些文章讨论了低代码平台的好处，行政命令及实施指南和框架支持低代码人工智能工具对加速政府现代化的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室侧重于外籍国民拟从事的具体事业。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。本办公室认可申请人关于其拟议事业支持美国政府促进软件现代化和向公众提供用户友好高效数字服务举措的主张。但申请人未提供充分证据具体提及其拟议事业或讨论政府对促进使用其在开发低代码平台方面工作的利益，以致其具有“ 在特定领域的国家甚至全球影响 ”。见同上。例如，申请人未能充分证明其拟议事业将影响技术、软件开发领域或更广泛的美国信息技术基础设施，而非仅惠及其雇主、客户或其低代码平台的用户。缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一要件的国家重要性要素。

申请人还主张，其低代码开发工作影响并惠及全国多个行业。他声称其解决方案已在各行业和司法管辖区实施，帮助各州和各行业的机构。申请人提供了来自多人的支持信。____的一名高级经理表示，“ [申请人]在低代码开发平台（包括Appian和Power Apps）方面的专业知识，在简化业务运营、改进流程自动化以及为多个行业的各类企业优化企业工作流程方面发挥了关键作用。 ”____全球咨询转型总监确认，“ [申请人]的低代码解决方案通过可视化界面实现快速应用开发，显著缩短开发时间，并使自动化更易于更广泛的专业人员使用 ”，且“ [其]影响超越了任何单一雇主行业，因为所有组织都需要并受益于

增强敏捷性、降低运营成本并改善决策。"一名[已隐去]的经理表示，"[申请人]拟议的工作在低代码工作流自动化和数据集成方面呈现出重大进步，提供了一种变革性的方法，使传统软件开发现代化"，并且"[b]eyond其直接的行业影响，[申请人]的倡议通过推进技术创新、增强美国竞争力和促进实质性经济增长，具有重大的国家重要性。"一名[已隐去]的负责人表示，"[申请人]因其深厚的技术专长、推动企业级创新的能力，以及以对美国经济和技术领导力具有广泛影响的方式推进业务流程自动化的承诺，在其中脱颖而出。"一名[已隐去]的业务转型高管兼董事断言，"[申请人]推动企业级数字化转型的独特能力将在未来多年惠及美国。"一名[已隐去]的合伙人断言，"[申请人]在合规自动化方面的专长尤为关键，因为各行业的组织日益依赖数字工具来满足不断演变的监管现代化、经济韧性和美国运营效率的需求。"[已隐去]的首席执行官表示，申请人在三个低代码平台上的工作"证明了[他]打造可扩展、可复用解决方案的能力，其效益远远超出单个客户，证实了他有能力通过低代码创新产生持续的、全国性的价值。"

申请人的推荐人的意见并非没有分量，且已被考虑。我们可自行裁量，将作为专家证词提交的咨询意见陈述加以使用。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，对于外国人是否有资格获得所寻求的福利，最终作出裁定仍是我们的责任。Id. 提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据，我们可评估这些信件的内容，以判断其是否支持该外国人的资格。见 id. at 795-796；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为"事实"的证据）。因此，推荐人陈述的内容以及他们如何得知申请人的声誉是重要的考量因素。即使由独立专家撰写，由外国人为支持移民申请而征求的信件，其分量也不如人们期望一位有成就的该领域数字产品技术顾问所具备的既有、独立证据。Cf Visinscaia v. Beers, 4 F.Supp.3d 126, 134-35 (D.D.C. 2013)（认定USCIS对来自该领域专业人士未经证实的断言给予较低分量的决定并非任意和反复无常）。
在此，支持信讨论了申请人在[已隐去]和[已隐去]的贡献、低代码平台的好处，以及低代码平台对企业自动化、公共部门现代化努力、美国经济竞争力、美国技术领导力和全球数字化转型的影响。这些信件还强调了申请人在低代码开发、业务流程自动化和合规分析领域的技术专长、创新、领导力、贡献和承诺，以及他将技术创新与战略业务需求相衔接的能力。然而，这些信件并未包含关于申请人拟议事业及其影响达到国家重要性水平的充分有说服力的佐证信息。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于申请人的低代码平台在数字化转型或企业现代化领域提供好处的断言，不足以确立申请人拟议事业具有国家重要性。这些支持

信件的证明价值很小，因为它们将整个领域的重要性与申请人具体事业的国家重要性混为一谈。

至于申请人声称其拟议事业将提供的经济价值和就业创造，申请人主张"其拟议事业具有次要的就业创造效应"。申请人断言，"[b]y使更多人能够开发应用程序（公民开发者）并提高组织的效率和增长，他间接支持了就业创造。"申请人还声称，"低代码行业本身正在创造新的就业机会（低代码开发者角色的兴起，预计需求旺盛）"，以及"[i]f[申请人]扩大其业务或创办公司，他很可能会雇用美国工人。"

虽然我们认可申请人的主张，但记录缺乏充分证据表明申请人的低代码解决方案将对低代码行业或美国经济产生与国家重要性相称的影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。例如，申请人未提供充分证据证明其雇主、客户或公司将在一个经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明其低代码解决方案所带来的其雇主或客户收入的任何增长将对地区或全国的经济活动产生实质性影响。记录未充分证明申请人拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有Dhanasar所设想的其他实质性积极经济影响。见 id. at 890。

此外，申请人断言，"通过赋能非传统开发者（通过更简单的软件工具），他的事业解决了国家IT人才短缺问题，有效地在经济中创造了新的熟练贡献者。"申请人提交了讨论美国软件开发者和其他技术人才短缺的文章。我们不被以下论点所说服：由于申请人所在领域的工人短缺，其拟议事业具有国家重要性。申请人未证明其拟议事业将影响或显著减少所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。见 20 C.F.R. § 656, 8 U.S.C. § § 1182(a)(5)(A), 1182(p)(l)。

由于记录中的文件未充分确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，根据Dhanasar所述第二和第三要件对其资格作进一步分析将无实际意义，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑。2

2 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

尽管申请人已证明其是持有高级学位的专业人士，且其拟议事业具有实质性价值，但他未以优势证据标准证明拟议事业具有国家重要性。因此，我们认定申请人无资格或以其他方式在裁量上不值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留、或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。