JAN202026_07B5203 · 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：40796220 日期：2026年1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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3在本上诉程序中提交至本办公室。

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。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为该豁免“ 符合国家利益 ”。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。2 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。提交申请时，申请人在l I
I [3 就其拟议事业而言，申请人主张其意图“ 通过改善养老金计划的偿付能力来增强美国人的退休保障，尤其是公共服务领域人员的退休保障。 ”此外，他表示其“ 事业运用人工智能（AI）、机器学习和预测建模来革新我国的退休格局，通过准确的成本预测来支撑公共养老金计划，简化其管理以提高成本效率，并赋予个人个性化、有韧性且可适应的投资策略以保障其退休储蓄。 ”申请人还声称，其“ 将先进数据分析技术应用于增强州和地方政府志愿消防员退休计划偿付能力的经验，使[他]具有独特的优势，能够在该领域作出有意义的贡献。 ”他进一步表示：

我拟议的事业——开发和部署尖端AI和机器学习解决方案以巩固美国的退休体系——直接契合这一国家要务，并通过双管齐下的方式应对公共养老金体系面临的巨大财务压力：提高精算预测的准确性和改善运营效率。通过利用AI驱动的模型，我们可以更准确地预测未来负债，从而能够主动调整筹资策略。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 可在商业、创业、科学、技术、文化、

2 申请人于2023年6月从~----------~获得分析学理学硕士学位。
3 I是一家“ 专门为志愿消防和应急服务组织的服务年限奖励计划（LOSAP）提供精算和行政服务的公司 ”。申请人表示其工作职责包括“ 就志愿消防员和救护车工作人员的类养老金服务奖励计划向市政当局和消防部门提供精算咨询服务 ”。由于申请人申请的是职位邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，本办公室将考虑有关其精算职位的信息，以说明其意图从事工作的身份性质，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

健康或教育领域得到体现。同上。本办公室同意SCOPS的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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，第889页。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（尤其是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。SCOPS认定申请人未能证明其精算服务的潜在前瞻性影响。4

在其上诉书面论证意见中，申请人声称SCOPS的决定错误地要求“ 对国家重要性作出过于严格的解释 ”。他主张Dhanasar框架指出“ 事业的前瞻性影响‘ 不必是确定的 ’ ”。然而，Dhanasar决定关于第一项要件的讨论中并无此类表述。5

申请人主张SCOPS的决定“ 基于草率的评估 ”和“ 对证据记录的不完整审查 ”。申请人的证据包括北美精算师协会（SOA）研究所关于美国养老金体系生命周期基金设计的报告、其为各市消防部门编制的LOSAP精算报告、其为客户所作的收益/损失分析、其自动化养老金估值工作流程的提案，以及其2022-2024年的年度绩效评估。他还提交了文件，显示其为客户拟议的计划修订进行了Albertson成本估算、提供了报告评论以增强客户对估值结果的理解、撰写了一份关于为l I客户优化固定收益计划的白皮书，并就客户可能从固定收益计划转换为固定缴费计划提供了建议。此外，申请人提供了同事的支持信，讨论其精算能力和技术经验。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。6

申请人主张SCOPS的决定“ 未能有意义地考虑专家推荐人提供的详细、具体的背书 ”。关于申请人增强志愿消防员退休计划偿付能力的工作，~I----------~J的首席精算师R-A-Y-表示，申请人的“ 能力以及养老金计划设计、筹资策略制定和拟议计划修订的成本分析直接支持这些关键计划，确保这些志愿者获得退休保障，使您能够在不造成[已隐去]

4 SCOPS 指出，申请人未能证明其从事的工作足以超出其公司及其客户的范围，从而对其具体项目之外的行业产生更广泛的影响。
5 Dhanasar 关于第二项条件的论述指出：“ 我们并不……要求申请人证明其事业最终更有可能成功。但是，尽管存在这种固有的不确定性，为了符合国家利益豁免的资格，申请人必须通过优势证据标准证明其处于有利地位，能够推进拟议的事业。 ”同上，第890页。然而，不确定性并非第一项条件的考量因素。
6 申请人拟议事业的全国重要性与其教育、技能和工作经验是分开且独立的。参见 Dhanasar，第889-90页。

对地方政府造成过度的财政负担。”同样，I[已隐去]的运营副总裁 P-A-C- 断言，申请人的“技术专长、创新的问题解决能力以及对公共退休计划的贡献，在支持我们紧急服务基础设施的实力以及服务更广泛的全国利益方面发挥着关键作用。”此外，[已隐去]的总精算师 K-Y- 表示，申请人的工作将“在未来几年继续帮助公共计划发起人妥善设计、可持续供资并有效管理其退休计划，确保这些计划保持财务稳健，并向退休人员提供所承诺且亟需的福利。”

然而，申请人同事的来信未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其具体拟议工作对美国退休制度具有更广泛的影响，或对我们国家产生达到全国重要性水平的重大积极经济影响。申请人未提供证据证明其旨在改善养老金计划偿付能力的拟议人工智能和机器学习解决方案将以达到全国重要性水平的规模运作。仅声称某项事业具有全国重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本的精算活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在美国产生重大积极经济影响。

申请人主张，SCOPS 的决定忽视了与其工作全国重要性相关的联邦政策指导。他提交了关于以下方面重要性的文章：提高退休计划中费用和开支对劳动者透明度的；维持社会保障的偿付能力；加强社会保障和联邦医疗保险；保护和为退休人员养老金福利提供资金；旨在防止无资金准备的养老金负债的改革；降低公共养老基金的投资风险；有效的养老金管理实践；以及评估和改善目标日期基金的退休结果。申请人还提供了关于以下方面重要性的信息：理解生成式人工智能对美国劳动力的影响；使用机器学习评估共同基金；开发创新解决方案以保障退休未来；现代化和保护养老金系统；利用技术加强养老金管理；采用人工智能改善养老金精算预测并保障退休收入；以及将人工智能整合到精算工作中。申请人声称这些文章支持其拟议事业的全国重要性。全国重要性的认定并不侧重于养老金改革举措或使用人工智能保护退休福利的一般重要性，而是“侧重于外籍国民拟议从事的具体事业”。同上，第889页。在此，这些文章均未提及申请人或其具体项目，也未以其他方式论述其具体拟议事业的潜在预期影响。

此外，申请人提交了有关美国精算专业人员短缺的信息。我们不被以下论点所说服：由于申请人所在领域劳动者短缺，其拟议事业具有全国重要性。在此，申请人未证明其拟议事业将影响或显著减少所声称的全国性短缺。此外，合格劳动者短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图使用人工智能改善我国退休制度，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业足以超出申请人的客户及其直接项目范围，以与国家重要性相称的水平对其领域、美国退休制度或美国经济产生更广泛的影响。

申请人也未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国劳动者的重大潜力，或以其他方式为我们国家带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对区域或全国经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国劳动者的重大潜力（特别是在经济萧条地区），具有其他重大积极经济影响，在其领域具有全国甚至全球影响，或具有表明全国重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar 框架的其余条件

由于记录中的文件未按 Dhanasar 先例决定第一项条件的要求确立其拟议事业的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因而保留对他在 Dhanasar 框架第二项和第三项条件下资格的认定。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“纯粹咨询性的认定”）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项条件，我们认定他未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

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、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 表格（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序

该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。