JAN302026_03B5203 · 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：40928801 日期：2026年1月30日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名心理学家，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聘用要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，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。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至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)。本办公室对本案中的问题重新审查。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 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，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。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，加上在该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位聘用要求。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性质）。

- 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
- 总体而言，豁免职位聘用要求将有利于美国。

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。本办公室同意该认定。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，即实质价值和国家重要性，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，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。本办公室同意 SCOPS 的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，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，其专业技能和专长符合美国的国家利益，因为“ 其在美国的存在将增强心理健康服务提供者满足美国人口需求的能力，并为公共卫生、国民健康与福祉作出贡献。 ”申请人援引了美国国家心理健康研究所战略计划，并声称其可通过提供“ 高质量服务 ”为该国家倡议作出贡献，包括治疗、社会服务咨询以及对患有各种精神疾病者的关键支持。其还表示将为美国人口服务，并通过社会和公共机构的参与实施各种社会项目，以建立和维护公共心理健康。

SCOPS 随后发出补件通知（RFE），指出尚不清楚申请人拟议的心理健康服务在其领域内如何产生超出其直接服务对象之外的全球或国家层面影响，也不清楚其如何具有雇用美国工人的重大潜力。因此，SCOPS 要求提供额外证据以证明申请人拟议事业的潜在预期国家影响，包括对其拟议事业更详细的描述、为何具有国家重要性、其如何在其领域内产生国家层面影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济影响、广泛增进社会福利，和/或影响政府实体认定具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人强调美国正面临一场因 COVID-19 疫情而加剧的“ 心理健康紧急状况 ”，并援引疾病控制与预防中心（CDC）和白宫发布的心理健康报告。申请人声称其拟议事业通过其非营利组织直接回应这些优先事项，该组织专注于弥合“

创伤知情护理方面的差距，通过基于社区的规划、专业培训和多语言外展，特别是在卫生专业人员短缺地区（HPSA）。”申请人表示其组织将为创伤幸存者和边缘化群体提供直接咨询服务，目标群体为阿尔巴尼亚语和西班牙语人群，“这两个群体在诸如 等行政区中快速增长但服务不足。”其称其事业将包括一项 培训与认证项目，“以提升辅助专业人员和心理健康急救人员的技能。”申请人进一步解释称，其组织将聚焦上述 社区的传统手工艺，以发挥“创意和治疗价值”，并为向其组织寻求帮助的女性提供居家收入来源。

此外，申请人表示其拟议事业将解决公共心理健康差距，尤其是移民、难民和创伤幸存者中的差距；边缘化女性（包括暴力幸存者和长期失业者）的经济排斥；以及文化遗产的丧失。其声称，将创伤知情心理服务与基于文化遗产的社会企业模式就业相结合，将改善社区和健康成果，促进经济和多元文化包容，并支持残疾儿童和弱势青年。申请人声称该模式与卫生总监、CDC 和美国卫生与公众服务部（HHS）提出的公共卫生目标一致，同时通过促进多样性、社会包容和“侨民参与”来支持公共利益。

在否决申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS 指出其在回应 RFE 时提交了一个与支持申请时所阐述的完全不同的拟议事业。SCOPS 认定，证据未能证明申请人的服务将超出其组织所提供服务的范围，从而产生国家层面的影响。SCOPS 进一步指出，申请人未能适当证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力。

在上诉中，申请人主张其组织的心理健康服务将通过“培训管道和远程医疗扩展”而扩大，使其影响远超个体客户。申请人声称，所提供的证据基于其与多项政府心理健康倡议的一致性而证明了国家重要性，包括来自卫生总监、HHS、卫生资源与服务管理局（HRSA）以及药物滥用与心理健康管理局（SAMHSA）的倡议。申请人主张其拟议事业将通过远程医疗、“跨部门整合”、“辅助专业人员培训”和“模块化试点”在全国扩展。申请人还强调其拟议事业带来的经济影响，包括第一年创造的就业机会以及因心理健康问题早期干预而降低的系统成本。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[某]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，“一项具有雇用美国工人重大潜力的事业

工人或具有其他重大积极经济影响，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。

申请人就其拟议事业的重点提供了广泛的主张，使人对其潜在的国家影响产生疑问。例如，为支持该申请，申请人仅就其拟议事业提供了笼统的主张，主要强调其技能和经验以及其作为心理学家进入美国，几乎没有说明他将提供何种具体服务。虽然我们认可申请人在国外受雇期间获得了经验，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上。

在回应补件通知时，申请人随后强调了一家非营利组织，该组织向位于INY的阿尔巴尼亚语和西班牙语人群提供直接咨询服务，包括“社会企业模式中基于文化遗产的就业”。现在，在上诉中，申请人指出其组织的心理健康服务通过“培训管道和远程医疗扩展”在全国范围内扩张，主张其影响将远远超出其个别客户。由于申请人已被通知并获得合理机会就该拟议事业的性质和影响提供此证据，我们不会在上诉中首次考虑关于此问题的新主张和新证据。见Matter of Furtado，28 I&N Dec. 794, 801-02（BIA 2024）（当申请人已被通知所需证据并获得合理机会提供该证据时，拒绝在上诉中考虑新证据）（引用Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764, 766（BIA 1988））；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求在回应补件通知或拒绝意向通知时，所有证据必须一次性一并提交，仅提交部分所需证据将被视为请求根据记录作出决定）。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Assoc. Comm'r 1998）。

尽管我们认可申请人可以扩展其主张并在回应补件通知时甚至在上诉中提供额外证据，但本案申请人就其拟议事业的重点和潜在未来影响提供了广泛多样的陈述。申请人在回应补件通知时明显强调了对位于1部分地区阿尔巴尼亚语和西班牙语人群更为本地化的关注，并侧重于创建和销售文化艺术品和手工艺品的女性企业。鉴于该事业的本地化重点，尚不清楚这将如何产生重大的国家影响。申请人必须证明受益人的拟议事业将在某一特定领域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6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人未充分阐明和记录其提供本地化心理健康服务和女性小企业发展将如何对全国范围内治疗精神疾病产生影响，或对精神疾病引起的全国性问题产生影响。例如，申请人可疑地主张其地方层面的非营利工作将对国家的公共卫生与健康、美国的整体“心理健康紧急状况”、移民、难民和创伤幸存者之间的公共心理健康差距、经济与多元文化包容、对残疾儿童和弱势青年的支持以及其他重大国家问题产生国家影响。申请人

拟主要向D某些街区的两个移民社区提供服务。然而，可以合理推断，美国其他主要大都市社区中还有许多类似的移民社区。事实上，申请人表示I有300万人是移民，约占其人口的36%，这使得其拟议事业在仅有两个移民群体的两个街区将如何甚至对I产生重大影响存在不确定性。

申请人经常表示其拟议事业将促进或符合多个不同政府实体的心理健康倡议。然而，拟议事业仅仅促进受政府优先事项或倡议约束的国家问题，并不反映潜在未来国家影响。申请人关于潜在未来国家影响跨越众多社会问题和政府倡议的广泛主张，使受益人的拟议非营利工作是否会对其中任何一项产生重大影响存在重大疑问。举例而言，受益人在记录中多次强调，每年有五分之一的美国成年人以及六分之一的美国青年经历精神疾病，这是数量庞大的美国人，这使得其非常专业化和本地化的拟议事业是否会对该问题产生国家层面影响存在疑问。仅仅可能对各类国家层面利益事项作出贡献，并不能确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。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. v. U.S. 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，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统方面进行了研究和发展，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的创新方法。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保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。同上。

在此，申请人关于潜在未来国家重要性的主张并不具体，且基于广泛多样的潜在国家层面影响。也几乎没有迹象表明美国政府对受益人工作的推进有具体兴趣，或表明其非营利组织将对国家的心理健康问题作出重大贡献。申请人在上诉中仅就通过电子手段扩展其心理健康服务的潜力提供了含糊的主张，缺乏细节和支持。申请人也几乎没有提交证据来证实受益人的非营利服务与那些为边缘化移民社区工作的组织或那些推进公众心理健康服务的组织所提供的服务有显著区别。尚不清楚申请人的心理健康服务将如何对移民产生全国性影响并产生深远的社会和经济影响，特别是因为其在回应补件通知时提出的拟议事业仅集中于I两个地区的两个特定社区。申请人必须以

独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 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。申请人含糊地表示，其拟议事业将通过赋能小企业和弱势社区，对经济发展产生国家级影响，并对创造就业产生重大影响。申请人提供了一份商业计划，预计将在五年内雇用20名个人。目前不清楚这种五年期雇用水平如何能代表与国家级影响相符的重大就业创造或经济活动。申请人还表示，其非营利组织将协助女性利用其文化手工艺创办小企业，但不清楚这如何能代表重大就业或产生重大积极经济影响。同样，申请人在上诉中强调通过对心理健康问题的早期干预降低系统成本；但再次，鉴于其事业的规模和重点，其事业似乎不太可能对全国心理健康问题所产生的成本具有重大国家影响。尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但他未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何对经济萧条地区产生重大影响。

基于所讨论的全部理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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以其他方式在自由裁量权下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，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。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”）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(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。