JUL022026_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：41327901 日期：WLY 2, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定尽管符合作为高级学位专业人士的底层 EB-2 签证分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。1 现该事项依据 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。

I. 法律

为符合底层 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、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。该法第 203(b)(2)(A) 条。

如果申请人确立了底层 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS 可作为自由裁量事项 2 授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性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。

II. 分析

申请人的拟议事业是“ 通过开发和实施安全培训、检查、编写书面程序、风险识别、消除安全隐患以及在行业内推广安全文化，预防航空事故和事件，从而加强和促进航空安全。 ”他进一步解释称，他将“ 与美国企业合作，包括 ._____.Corporation，以推进 和I ICorp
航空方法、改进工业设备的质量控制、开发和实施安全检查与培训。 ”他还表示，他将编写程序手册，“ 用于航空公司及其代理机构的行政和运营运作，以及飞机零部件和设备的供应。 ”
在 Dhanasar 分析框架的第一项要件下，USCIS 未就申请人是否满足实质性价值作出认定。本办公室认定，记录中的证据证明申请人的拟议事业具有实质性价值。然而，本办公室同意 USCIS 的意见，即申请人未能充分证明其事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。
在上诉中，申请人主张 USCIS 在第一项要件下的分析“ 包含超出无害错误的误解和法律适用错误，达到了滥用自由裁量权的程度 ”。申请人进一步主张，SCOPS 在未能处理所有证据方面滥用了自由裁量权，援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。申请人声称其事业具有国家重要性，“ 因为它解决了美国航空旅行中安全事件上升这一全国性紧迫问题，从而增强了美国旅客的安全，并消除了威胁削减这一重要行业经济成功的公众恐惧之源。 ”然而，本办公室不认为申请人的主张具有说服力。

Buletini 案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini 裁决也未表明 USCIS 在未对每项证据提供个别分析时即滥用其自由裁量权。当 USCIS 对申请进行了有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一项证据。Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；另见 Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。即使

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

USCIS 未逐一处理每项证据，但 USCIS 已确认并分析了记录中的各类文件，反映出对全部证据的整体考量，并正确认定证据质量在支持事业的国家重要性方面缺乏证明价值。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人还主张，USCIS 关于这些文章“ 未讨论与具体事业及其在航空商业领域内影响相关的任何细节 ”的陈述与 Dhanasar 的法律框架不一致。然而，在 Dhanasar 中，本办公室认定记录支持 Dhanasar 拟议事业的国家重要性，因为记录包含来自学术界、政府和工业界担任高级职位人士的有证明价值的专家信函，描述了申请人拟议事业与美国战略利益相关的重要性，且其媒体文章和其他证据记录了美国政府对拟议事业研究、开发和推进的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，本办公室不将 USCIS 的陈述解释为创设不合理或法律上无依据的期望，而是正确认定申请人的证据未能充分证明其具体拟议事业（即加强和促进航空安全）的国家重要性。

USCIS 还正确认定，申请人未表明其咨询服务将如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。申请人的陈述和“ 大量证据 ”（主要是关于航空安全重要性的报告和文章）未能证明其拟议事业的方法或策略将在何种程度上对该领域产生超出使用它们的个人或实体的全球或国家影响。此外，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上，第 889 页。然而，申请人在下级记录中或现在上诉中均未解释，其航空方法（例如开发和实施安全检查和培训项目）将如何改进美国已经可用和正在使用的那些方法，从而使其拟议事业在其领域内或对美国具有国家或全球影响。

在此，尽管申请人提供了大量关于航空安全重要性、航空航天行业对经济的影响、其与国家倡议（如联邦航空管理局）以及现任政府改善美国航空安全的行政命令的一致性的报告和文章，但它们仅提供了该领域的一般概述，未讨论申请人事业的具体性质或其将对领域产生广泛影响的个性化策略或模型的细节。在 Dhanasar 中，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是具体拟议事业是否具有足够广泛的影响可被视为具有国家重要性。同上。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供实质性积极经济影响。同上，第 890 页。申请人主张其事业“ 激发实质性积极经济

对美国经济的影响。”然而，申请人的主张不具有说服力。在没有关于其未来工作可直接归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录并未显示其工作给美国区域或国家经济带来的任何益处会达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar检验标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或本属不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发Form I-862出庭通知（Notice to Appear）而依据该法第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，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。