JUL082026_04B5203 · 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

案卷编号：40785131 日期：WLY 8, 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）

申请人是一名劳动关系专家，也是劳动力管理和雇员关系领域的企业家，其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，并寻求豁免附属于该分类的工作邀请要求。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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据 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，须以优势证据标准证明其符合资格。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（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

为符合作为基础的 EB-2 签证分类资格，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。该法第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作为基础的 EB-2 分类资格，则其必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以基于裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟从事的事业是设立一家咨询公司，专门从事“制定和实施创新、具有成本效益的合同管理、监管和商业合规，以及薪酬方案和矩阵，平衡雇员需求与组织的财政现实，使公司和雇员均能蓬勃发展”。其主张其公司将改善客户的“财务状况，同时确保合规并减少劳动责任”。

A. EB-2 分类

申请人提交了其外国法律学位，以及显示其于1991年至1995年完成四年课程学习的学业成绩单。此外，申请人提交了证明其拥有五年以上逐步积累经验的信函。USCIS 认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合并值得获得符合国家利益的工作邀请要求豁免。2

B. 实质价值与国家重要性

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。同上，第889页。该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。USCIS 认定申请人拟从事的事业具有实质价值，本办公室同意。然而，USCIS 认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在确定拟从事的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。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“我们寻找”拟从事事业的“更广泛影响”，并且“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具有国家甚至全球影响”。同上，第890页。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上。

1 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为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
2 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了全部案卷。

在上诉中，申请人主张 USCIS “ 错误适用 Dhanasar，要求提供当前宏观经济产出和融资证明以确立国家重要性 ”。此外，其主张 USCIS 贬低了具有证明力的证据，包括专家意见信和意向书，而未指出任何可信的缺陷或方法上的瑕疵。申请人还主张，其事业具有国家重要性，因为案卷中的证据 “ 显示其对[中小型企业（SME）]具有全国适用性，并具有领域层面的影响（合规、留任、工资完整性） ”。

首先，本办公室不同意申请人关于 USCIS 要求提供 “ 宏观经济产出和融资证明 ” 以显示国家重要性的主张。申请人最初主张其拟从事的事业具有国家重要性，“ 因为其具有创造重大经济和社会效益的潜力，这源于创新薪酬方案的引入 ”，并且其具有雇用美国工人的重大潜力。然而，USCIS 指出，申请人 “ 未提供充分依据以认定拟从事事业的经济影响将影响美国国内生产总值或税收收入，也未估计拟从事事业将创造多少以及哪些就业岗位 ”。在此，USCIS 是指申请人未提交任何文件或其他证据支持其主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。

本办公室审查了随初始申请提交以及为回应 USCIS 证据请求（RFE）而提交的八封专家证言信。3 随初始申请提交的信函主要讨论申请人的成就，并高度评价申请人在其过往于委内瑞拉和哥伦比亚项目中的效力。例如，_____的 S-G-B- 表示，申请人对某一项目的影响 “ 既深远又多方面 ”，因为 “ 他巧妙地设计了与新法律框架相一致的薪酬策略，确保合规，同时为高管和公司优化财务结果 ”。此外，_____的 I-P-A- 的信函指出，申请人主导了一项战略谈判，其间其 “ 确立了经济和法律标准，以在过渡期间保护雇员的福利 ”，并且 “ 其在工人联盟谈判中的领导作用对于确保达成商定的福利至关重要，展现了其在复杂谈判情境中的技能 ”。申请人的专业经验通常与 Dhanasar 第二项要件相关，即该个人是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，但这些经验通常与 Dhanasar 第一项要件无关，即某一具体的、预期的拟从事事业是否既具有实质价值又具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。

至于为回应 RFE 而提交的专家证言信，它们讨论了拟从事的事业及其所主张的益处。然而，作者的意見在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作将如何产生此类具有国家重要性的影响。例如，_____的 V-G- 认为，申请人的 “ 策略将不局限于单一公司，而将波及多个组织、行业甚至地理区域 ”，并且 “ 其工作将直接促进就业创造和经济韧性 ”。但除这些概括性陈述外，V-G- 几乎未提供解释或佐证证据，将申请人的工作与这些所主张的益处、经济增长、行业范围影响或其他重大积极经济或社会影响直接联系起来。

3 部分信函未使用信笺抬头。

此外，R-A-A- 的意见具有概括性，未有意义地涉及申请人具体工作的细节，以及该工作具体将如何产生所主张的具有国家重要性的影响。相反，其作出宽泛的概括，例如：

- 直接减少美国公司的劳动负债，确保在动荡的经济环境中保持财务韧性。
- 帮助外国公司雇用和留住美国工人，同时遵守美国就业法，增加合法就业和工资税收入。
- 促进美国公司向拉丁美洲市场扩张，这是一项明确的美国商业外交政策目标。
- 推动美国境内的就业创造，既通过其公司的雇用，也通过客户公司的业务扩张。

但他几乎没有解释申请人的事业具体将如何实现这些结果。他也几乎没有提供直接佐证证据，将申请人的服务与所声称的行业、地区或国家的任何更广泛影响联系起来。

由于这些意见书没有以与申请人拟从事的具体事业是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响这一关键问题相关的支持性信息来支撑其结论性陈述，它们不支持得出拟议事业可能具有Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性的结论。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家函件并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。

此外，申请人相当强调中小企业（SMEs）的重要性，并提交了讨论这一领域的各种文章和报告。申请人泛泛而谈，依赖中小企业整体优化对经济和社会福利的潜在益处，并声称通过为中小企业提供定制薪酬策略和远程劳动力解决方案，他的事业将促进就业创造和经济增长。他还主张，他的事业与通过美国劳工部和白宫颁布的国家倡议相一致。他声称，他的“ 可扩展框架帮助雇主实施包容性薪酬结构，提升工作质量，推进工作场所公平，并支持更广泛的劳动力参与 ”，并且他的“ 方法确保美国企业和工人成为全球经济参与的主要受益者，增强美国竞争力和劳动力韧性。 ”

然而，申请人忽视了关注其具体事业的预期影响。特别是，他没有证明其具体事业将如何实现这些目标并对领域、地区或国家产生更广泛的影响。这些文章和报告仅提供上述领域的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其具体事业可能如何更

广泛地影响这些领域。虽然我们承认中小企业总体上具有重要性，但如上所述，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明具体事业在该国家重要性领域的潜在预期影响。

在Dhanasar中，我们还认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，申请人未能证明提供其咨询服务如何能够充分超越其业务及其未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。虽然我们承认这些意向书，但证据未能确立拟议事业的国家重要性，因为它们仅强调该事业的影响是对雇用申请人提供服务的个别客户或公司。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响劳动力管理和员工关系领域、经济或美国社会福利。

III. 结论

由于申请人未能根据Dhanasar检验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，并在此保留这些要件。4 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。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：本裁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)。非法居留或否则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条面临驱逐程序的启动。这些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。

4 USCIS未经分析即认定申请人已证明其处于推进拟议事业的有利地位。