# JUL102026_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：43527648 日期：2026年7月10日

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offer要求（国家利益豁免，NIW）。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS通过其服务中心运营处（SCOPS）否决了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录表明申请人符合基础签证分类的资格，但其不值得在符合国家利益的情况下行使自由裁量权豁免职位offer要求。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、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offer要求，即符合“ 国家利益 ”。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案指出，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

[1] 参见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

同上。

二、国家利益豁免

申请人获得了货币银行学硕士学位，在银行业拥有超过三十年的经验，目前在其母国的两家金融相关公司担任高管职位。作为其拟议事业，他打算在佛罗里达州创建并经营一家金融科技（fintech）公司，为美国的中小型企业开发信用管理和资金结算技术系统。

A. 实质价值和国家重要性（合并为Dhanasar第一要件）

第一要件，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。在评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并考察说明其实际拟议工作的“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上。申请人必须证明拟议事业将“ 更广泛地影响该领域 ”（同上，第893页），且具有“ 更广泛的影响 ”（同上，第889页）。此类事业可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”（同上，第889页），“ 具有雇用美国工人的显著潜力或[具有]其他实质性积极经济效应，例如特别是在经济萧条地区 ”（同上，第890页），或具有广泛推进和广泛影响美国战略利益的潜力（同上，第892页）。

USCIS政策还规定，“ 如果记录中的证据表明该人的拟议事业具有显著潜力，可广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的技术或研究领域，则可能达到国家重要性的水平。 ”一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual（引用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90, 892）。

正如SCOPS所指出的，申请人声称并提供了两份个人陈述、一份研发计划、其商业计划的副本以及行业报告的副本，以支持其事业具有国家重要性的主张。

SCOPS认定申请人的国家重要性主张不符合Dhanasar第一要件的要求，因为尽管金融科技和中小型企业融资总体上很重要，但他未能表明其特定公司及活动将产生超出其自身业务及其客户的国家或全球影响。SCOPS还认定，所声称的全国性社会和经济利益、就业创造以及计划中的扩张缺乏充分证据或详细预测的支持，且其软件产品和计划中的系统未被证明会影响更广泛的领域或经济。SCOPS认定申请人的主张和证据过度集中于

金融科技行业的一般重要性，且其未能记录针对其特定事业的国家层面利益，记录中缺乏将其具体工作与国家倡议或优先事项相联系的有证明力的专家或政府陈述。

在上诉中，申请人主张其事业不仅仅是建立一家公司和服务本地客户。他表示其事业的核心在于“通过金融科技系统的本地化重构、模块化输出和跨机构整合，解决美国中小金融服务体系在信用审批、合同管理、清算效率、风险控制能力和合规适配方面的基础能力缺陷。”

他还主张其旨在解决的问题是美国当局所认可的全国性问题。在此，申请人引用美国财政部、全国小企业协会和两党政策中心的研究，“以证明我旨在解决的问题不是局部性或偶发性的，而是长期在全国范围内存在的结构性挑战，并已得到权威机构的确认。”他继续指出，这些“材料共同表明，小企业融资渠道不足、传统银行贷款覆盖范围下降、少数族裔和农村企业主的融资限制，以及服务不足人群在金融服务可及性和公平性方面的不足，已经是全国性问题。”

申请人似乎误解了SCOPS否决决定中的一部分内容，该部分指出“仅仅在某一领域工作或提供服务，而该领域与国家倡议或优先事项的主题相邻或一致，本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。”换言之，与行业改进或目标保持一致或具有共同方面，并不足以满足第一要件的国家重要性要求。此处的不足在于，申请人未能确立其具体事业将实质性地惠及并更广泛地影响该领域。他也未能证明其努力具有充分潜力广泛推进和广泛影响美国战略利益。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。这种错误地将重点放在与“全国性问题”保持一致上，并未回应Dhanasar裁决中的国家重要性要求，也未能充分将其事业与广泛解决那些商业改进相联系。正如SCOPS所指出的，即使他在较小规模上解决了中小型企业金融科技领域内的问题，也不会对该领域产生更广泛的影响，而这是Dhanasar国家重要性要求下的强制要求之一。

其关于事业具有超出客户范围的更广泛影响的主张也存在类似不足。他解释说，其“系统架构具有可复用性、可复制性和模块化可组合性的特点，我计划通过API开放平台，为全美国的中小型金融服务提供商提供低门槛、标准化的信用技术基础设施。”他旨在提升“美国中小型金融机构的整体技术供给和服务能力”，使其能够“以更低成本、更高效率和更强合规性完成贷款审批、合同执行和资金清算。”

仅仅解决具有国家重要性的问题，如申请人此处所主张的，并不满足第一要件的要求。而关于Dhanasar裁决要求什么来证明国家重要性，经审查显示Dhanasar博士提出了其拟议事业

在其领域具有重大影响，正如支持其申请的多封专家信函所述。当我们审议Dhanasar博士的上诉时，我们进行了两项评估，以确定哪些符合、哪些不符合第一项要件中国家重要性要求下的拟议事业。我们认定其未来研究工作符合要求，而其未来教学工作不符合要求。

最终，申请人就第一项要件中国家重要性要求应当回答的问题，并非某项事业是否可能以某种方式触及更广泛的领域，而是它是否可能以具有国家重要性的方式影响该领域。仅仅为领域增加知识或其他改进、而无更广泛影响的常规性或增量性贡献，通常不足以满足Dhanasar第一项要件的要求。参见同上，第889-90页、第893页（通过其描述性语言认定，某项事业在某一领域的影响应当是广泛或深远的，且不应是有限的，例如“更广泛的影响”、“重大潜力”、“实质性积极经济效应”以及“更广泛地”）。

Dhanasar裁决提供了示例，说明就国家重要性而言，符合条件的事业不能建立在微小影响之上。该裁决并未规定我们仅考虑某项事业是否具有在该领域产生任何预期影响的潜力。以这种方式解释该要求，实际上将使第一项要件中关于事业必须具有国家重要性的水准要求归于无效。相反，它应当包含质性方面，并具有“在某一特定领域内的国家乃至全球影响”，或具有“雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应”。同上，第889-90页。（着重号为原文所加）。

我们在Dhanasar裁决本身中落实了这一概念，当时我们区分了其主张的两项事业：一项是继续研究纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，另一项是继续在大学层面教授航空航天工程。Dhanasar博士未来研究的潜在影响水平，是证明其工作符合第一项要件中国家重要性标准的关键因素。这一点显而易见的原因是，其未来的教学工作在更广泛领域中没有足够的影响水平，因此不符合第一项要件下的国家重要性要求。Dhanasar博士未能证明他“将从事会在更广泛范围内影响STEM教育领域的活动”。

拟议事业应当展示质性贡献——例如充分推进知识、改进实践，或创造具有国家乃至全球影响的条件——而非依赖模糊或增量性的效果。为满足第一项要件的这一部分，申请人必须证明拟议事业将产生更广泛的领域层面或国家层面的影响。例如，该事业将塑造更广泛领域的运作方式、技术在整个领域而非较小范围内的部署方式、政策的形成方式或成果的产生方式。若无此点，所主张的影响便是名义上的，不足以满足NIW要求。USCIS政策指南进一步确认这种质性方法为适当方法，指出国家重要性可“如果记录证据表明该人的拟议事业具有[重大潜力]”对社会或某一特定技术或研究领域产生值得注意的积极影响，则可确立。一般参见6 USCIS Policy Manual，同上，F.5(D)(3)（引用Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889-90页、第892页）。（着重号为原文所加）。

当我们评估国家重要性时，相关问题并非外国人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”，并着眼于说明其实际拟议工作的“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。SCOPS在其补件通知和申请否决决定中传达了这一点，但申请人似乎拒绝接受本机构对该问题的裁决。申请人负有举证责任，提交在优势证据标准下符合法规、规章、先例裁决和机构政策所规定要求的主张和证据。但其在此未能满足该举证责任。参见Matter of Y-B-，21 I&N Dec.第1142页注3（认定提交方的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任）。

NIW类别中国家重要性要素之目的的核心，并非外国人正在从事重要工作。虽然这可能是Dhanasar第一项要件下的一个考量因素，但它属于第一项要件中实质性重要性要求之下。相反，国家重要性意味着个人拟议事业很可能在该外国人从事事业的领域产生值得注意的独特且质性的影响。因此，从事重要工作是其中一项要求，但寻求NIW者必须表明其努力不止于此，且其工作将在该领域产生反响。

作为申请人的最后论点之一，其陈述称：“我进一步恭敬地指出，在国家重要性分析中，USCIS似乎将‘已经在美国各地产生广泛影响’视为必要前提。然而，这并不是Matter of Dhanasar下的要求。”我们同意，在Dhanasar第一项要件下，并不要求证明该事业的影响已经实际发生。但我们与申请人陈述不同之处在于，SCOPS在其案件决定中任何地方提供了所引文本。我们在补件通知中也没有找到该文本，因此所引文本的来源并不明显。

由于申请人未能充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的，故其未能证明有资格获得豁免工作邀请要求的NIW。

B. 我们保留Dhanasar剩余的第二项和第三项要件

如上所述，Dhanasar的第二项和第三项要件要求申请人证明其有资格获得满足额外要求的NIW。但由于申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其没有资格获得NIW，进一步讨论第二项和第三项要件将无实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人剩余的上诉论点。Patel v. Garland，596 U.S. 328，332（2022）（引用INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25-26（1976）（认定机构无须对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”））；另参见Matter of Vizcaino Aybar，29 I&N Dec. 736，738（BIA 2026）（在申请人本已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

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其有资格获得所寻求移民福利的举证责任。申请人未能满足该举证责任。

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 otherwise 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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。