JUL132026_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

案号：41020624 日期：WL. 13, 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 SAP 顾问，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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能证明对工作要求的豁免符合国家利益。现依据 8 C.F.R. § 103.3 该事项提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

I. 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、艺术或商业方面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，则必须进而证明其值得对工作要求给予“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及

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，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

II. 分析

USCIS 认定申请人符合 EB-2 分类资格。基于记录中申请人获得相当于美国工商管理硕士学位的国外同等学历的证据，本办公室同意该认定。上诉的争点是，申请人是否已依据 Matter of Dhanasar 所确立的分析框架证明对工作要求的豁免符合国家利益。关于 Dhanasar 第一项要件，USCIS 认定申请人已证明拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。经重新审查，本办公室同意申请人未证明拟从事事业的国家重要性，并将据此驳回上诉。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Id。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。Id。在确定拟从事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。Id。

申请人陈述其拟从事事业如下：

我拟从事的事业是优化和实施基于 SAP 的企业解决方案，以提升美国中小企业（SME）的运营效率和长期可持续性。我将通过利用我在 SAP——市场上领先的企业资源规划（ERP）软件——超过 19 年的丰富工作经验，以及我在项目团队中作为导师的背景，聚焦供应链、采购、销售以及差旅和费用管理等关键业务领域来实现这一目标。我拟从事的事业将在 SAP 项目的规划、实施和支持阶段提供全面支持。这项工作将有利于美国，使中小企业能够简化流程、提高生产力、降低运营成本，并增强其与大型企业竞争的能力。

在上诉中，申请人主张 USCIS 在国家重要性分析中滥用其自由裁量权，未能充分考虑记录中的证据，并援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。申请人还主张 USCIS 错误适用了 Matter of Dhanasar 项下的国家重要性标准。申请人在上诉中讨论了其计划以及记录中的许多具体文章、报告和支持信，试图说明它们如何证明该事业的国家重要性。经重新审查，本办公室认定申请人的上诉主张缺乏记录支持。

首先，本办公室未发现支持申请人关于 USCIS 未能充分考虑证据的主张的依据。本办公室同意审理者应考虑记录中的相关证据。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。然而，关于申请人援引 Buletini v. INS，本办公室注意到

美国地区法院判决不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理在适当提交本办公室时会得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。此外，Buletini v. INS 案法院并未如申请人所主张的那样认定，机构必须讨论所提交的全部证据才能使其决定在法律上充分。相反，Buletini 案法官只是重申了机构必须考虑相关证据这一标准。见 Buletini v. INS, 860 F. Supp. at 1233。

USCIS 未逐一列明每项证据，而是对记录中的文章和报告进行了概括而非逐一列名，这一事实并不表明其未考虑相关证据。见 Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽阐释。 ”）。另见 Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只]要[USCIS]对申请给予了有理由的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。 ”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的全部证据）。实际上，本办公室认定，该决定和记录反映出 USCIS 对证据的整体考虑，尽管 USCIS 未逐一讨论每项证据。此外，本办公室认定，补证通知（RFE）和该决定均足以使申请人知悉记录中的证据缺陷，并为申请人提供有意义的 appellate review 机会。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。

其次，本办公室不同意 USCIS 错误适用了 Matter of Dhanasar 所确立的国家重要性标准。为支持该主张，申请人对 USCIS 分析申请人提交的众多文章和报告的方式提出异议。例如，记录中包含来自 Science Direct、Forbes、美国商会和高盛的网站文章，主题涉及 ERP 系统采用、技术对小型企业的影响以及美国政府与小型企业相关的举措和政策。记录还包含关于促进经济竞争和供应链韧性的联邦行政命令、来自美国小企业管理局的信息和统计数据，以及来自 Rochester Business Journal 的一篇关于管理小型企业数字化转型快速步伐的学术文章。

这些报告和文章并未如申请人所主张的那样提供该事业国家重要性的可信、有证明力的证据。例如，申请人声称，2021 年白宫关于美国供应链的行政命令“ 表明申请人在优化中小企业供应链职能方面的事业将直接推进国内制造业振兴和竞争韧性方面的国家利益 ”。但申请人拟从事的事业是向中小企业提供采用 SAP 解决方案的咨询服务，而非优化“ 供应链职能 ”。此外，该行政命令并未确立申请人的事业将推进国家利益。该命令认定美国需要韧性、多元和安全的供应链，并列出了行政部门机构负责人须完成的具体行动事项，包括完成审查并发布关于加强美国供应链步骤建议的报告。该命令未讨论 SAP 咨询服务、中小企业采用 SAP 解决方案或其他技术，也未将这一领域的咨询服务描述为具有可能具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

申请人主张，这些文章和报告表明，拟议事业“并非狭窄的商业冒险，而是对经济韧性、数字包容和基础设施保护具有全国性意义的贡献”。但我们同意USCIS的意见，即该证据提供的是背景信息，支持申请人将从事的行业的重要性；它并未确立申请人有意在该行业提供咨询服务这一意图具有全国重要性。企业家不能仅通过为在全国重要职业中工作或寻求工作的人开设咨询公司来证明全国重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual。同样，关于相关行业整体重要性的陈述和证据，不会证明在该行业寻求创业的人满足全国重要性要件。参见同上。

我们认可申请人主张其并非依赖技术或商业咨询的一般重要性来证明该事业的重要性。相反，他主张其计划提供了“一个精确、可衡量的努力，帮助美国中小企业采用并受益于对国家韧性至关重要的企业系统”。此外，申请人主张其计划包含足够细节，以证明“拟议咨询服务如何针对数字采用中已知的瓶颈，这些瓶颈对美国中小企业造成不成比例的影响”。

这些主张未得到记录证实。申请人提交了一份“推进我在美国拟议事业的计划”，其中描述了三步计划。首先，计划称申请人将在l 建立其SAP咨询活动。其次，他 IMassachusetts。将识别并接触“SAP采用率低但需求高”行业中的中小企业，然后第三，他将提供“端到端SAP咨询服务”。该计划描述了其将提供的SAP服务类型，如SAP系统设计、数据迁移和用户培训。计划还称申请人的咨询服务独特且创新，因为他能够将商业战略与技术专长相结合，因为他会说多种语言，并且因为他在实施SAP解决方案方面具有实践经验。尽管申请人有相反主张，我们认定该描述未提供具体、可信的细节，以证明其咨询服务有潜力在全国层面惠及美国企业。虽然申请人的SAP咨询服务可能有益于其客户及其业务，但记录未证明该事业有潜力产生广泛影响，达到全国重要性的水平。任何专业或商业服务都有潜力对其客户和社区产生积极影响，从而反过来对经济和社会福利产生影响；然而，申请人未提供证据证明拟议事业与任何可证明的经济或社会福利效应之间存在足够直接的联系，且该效应与全国重要性相称。

最后，我们认定支持信不足以有说服力地证明该事业的全国重要性。申请人提交了数封支持信，讨论申请人提供SAP咨询服务的意图，描述其专业背景，并表示其资质优秀且这些服务将有益于其客户和经济。但这些信件主要提供关于行业、小企业以及SAP和数字技术重要性的一般性、结论性陈述，以努力证明该事业的全国

重要性。这些信件未确立申请人在该行业的咨询服务如何有潜力产生广泛影响。

申请人在上诉中的主张未能克服USCIS关于拟议事业全国重要性调查结果的基础。此外，经de novo审查，我们同意申请人未确立该要求。由于记录中的文件未确立拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar第一要件的的要求，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留我们对申请人是否证明符合Dhanasar第二或第三要件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curium)（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 ”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。因此，我们认定申请人未确立其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项以其他方式应获国家利益豁免。

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 otherwise 不可入境或可驱逐的外国人，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。该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资格丧失。