# JUN042025_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：37289867 日期：2025年6月4日

对服务中心运营处（SCOPS）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，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。现本事项依据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。

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该专业领域五年渐进工作经验，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作为裁量事项豁免职位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，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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。

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

二、分析

申请人拟担任其自己公司的执行董事和顾问，该公司将为打击人口贩运和童工等社会问题提供咨询服务，同时提供全面的整体治疗。SCOPS认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。然而，SCOPS亦认定申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张SCOPS“误解了Matter of Dhanasar所确立的法律框架，未能适当评估所提供的实质性证据，并作出了任意且反复无常的决定，违反了《行政程序法》（APA）。此外，补件通知在提供明确指引方面存在缺陷，剥夺了[申请人]回应USCIS关切事项的合理机会。”

首先，申请人主张USCIS违反了APA，但未提供实例或引用USCIS据称违反的APA具体条款。相反，申请人笼统地声称该决定任意且反复无常。在阅读驳回决定时，本办公室注意到SCOPS评估并讨论了申请人提交的各种证据，包括个人陈述、支持信以及文章和行业报告。同样，申请人以宽泛笼统的措辞质疑补件通知（RFE）的内容，而未指明任何具体实例。该RFE提及了申请人的拟议事业、推荐信、证据的具体问题（如缺乏佐证证据）以及可提交的文件类型建议。本办公室认定SCOPS遵循了8 C.F.R. § § 103.2(b)(8)和103.3的适用法规。经重新审查，本办公室同意SCOPS的意见，即全部证据未能证明Dhanasar案所设想的国家重要性。

A. EB-2分类

申请人为一名心理学家，声称拥有超过15年的经验。她提交了外国文凭和成绩单，并附有学术评估，该评估称其学位等同于美国心理学学士学位。此外，记录中包含证明其在该专业领域具有至少五年渐进工作经验的信件。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意该认定。

[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裁量性质）。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人称其拟议事业是担任其自己公司的执行董事和顾问，该公司将提供心理健康服务，如个人、夫妻、家庭和团体治疗课程，侧重于临床催眠疗法。此外，申请人将提供咨询服务以打击人口贩运和童工等问题。记录中包含关于美国心理健康状况、心理健康专业人员短缺的信息以及行业报告。此外，记录中包含关于美国人口贩运和童工发生率的报告，以及美国政府打击这些问题的举措的证据。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

在上诉中，申请人主张SCOPS在认定记录未能证明该事业在该领域具有国家或全球影响时，误解了她所提供的证据。她称其工作在预防人口贩运和心理健康倡导领域具有重大的国家和全球影响。她称预防人口贩运被美国政府认定为国家级优先事项，并主张SCOPS决定错误地认定“ 人口贩运不构成国家或全球性问题 ”。本办公室认可打击人口贩运的国家重要性；然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ [申请人]拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人进一步称其拟议事业与联邦努力（如“ 打击人口贩运国家行动计划 ”）直接一致。虽然联邦举措可能说明该领域的重要性，但并不能证明该具体事业的潜在预期影响。无论某一泛化的行业或领域是否具有国家重要性或是否为国家级倡议的主题——记录仍必须证明“ [申请人]拟从事的具体事业 ”如何可能“ 在特定领域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 ”，或更广泛的影响，如“ 显著潜力雇用美国工人或……其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第890页。（着重号为后加）。因此，打击人口贩运的国家重要性并不等同于申请人具体拟议事业的国家重要性。申请人必须证明其具体事业的国家重要性。本案记录不支持此类结论。

如上所述，某项事业可能具有国家重要性，例如因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，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。虽然记录反映了申请人的

关于其拟议事业具有广泛影响的意图，她未提供充分的客观且独立证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人主张，其贡献将通过帮助减少全美国乃至全球的人口贩运案件而产生国家性影响。例如，在RFE答复中，申请人部分预测，其拟议事业将在未来五年内使已识别和报告的人口贩运案件数量每年减少10%，并使未来五年内人口贩运案件的起诉和定罪数量增加20%。然而，记录中不包含关于这些数字如何计算的信息，或支持这些主张的额外证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。Id. 尽管我们认可其工作的价值，但在缺乏关于国家或全球影响的充分支持证据的情况下，申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

SCOPS得出结论，申请人未能证明其拟议事业将超越其公司及其客户，对更广泛领域产生影响。申请人主张，该结论未得到记录中证据的支持。她表示，其工作将通过教育、倡导以及与关键利益相关者的合作，带来打击人口贩运的系统性变革。申请人表示，其实现方式之一是通过积极为现有倡议做出贡献，从而放大其影响。记录中包含申请人与国际特赦组织合作的证据，包括关于该组织的信息、证明申请人与该组织联系的文档，以及该组织内曾在此身份下与申请人共事的人员出具的推荐信。这些信件赞扬申请人在帮助在北卡罗来纳州建立本地小组方面的工作。尽管记录反映了申请人有意为现有倡议做出贡献，但记录不清楚任何影响中有多少可归因于申请人的拟议事业。在没有更多关于申请人对现有倡议的预期贡献的信息和证据的情况下，我们无法确定其预期影响。因此，即使该项目的影响可能具有国家或全球影响，记录也未确立申请人的具体事业将具有国家或全球影响。

此外，申请人将提供心理健康服务，包括个人、伴侣、家庭和团体催眠治疗课程。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。尽管我们认可心理健康的重要性，但记录确立，其拟议事业这一方面的预期影响将限于其直接客户。同样，申请人的社区教育计划也属于教学活动范畴，不会达到国家重要性水平。为进一步支持其国家重要性的主张，申请人主张美国存在心理健康专业人员短缺；她以行业报告和文章支持该主张。尽管我们认可该领域存在劳动力短缺，但合格专业人员短缺并不能根据Dhanasar裁决确立其拟议事业具有国家重要性。在此，申请人未确立其拟议事业将影响或显著减少这些所称的国家短缺。此外，合格劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人主张，SCOPS未对申请人在哥伦比亚的先前工作给予适当权重，她称该工作“与其事业的国家重要性高度相关”。上诉强调了申请人在该领域的经验、她对心理健康服务和打击人口贩运的承诺，以及她先前的成就，例如她在哥伦比亚的工作，她在那里与受害者合作、制定康复计划并培训执法人员。尽管我们认可申请人在该事业领域的经验，但其过往经验并不能根据Dhanasar框架确立国家重要性。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管过往经验对于第二项分析（申请人是否处于有利地位以推进拟议事业）可能具有说服力，但它并不能确立拟议事业的国家重要性，因为它并不涉及拟议事业的预期影响。

申请人主张，其拟议事业将惠及美国经济并创造更多收入。Dhanasar案指出，如果拟议事业具有“雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”，则可能具有国家重要性。Id. at 890。申请人表示，其公司将在运营第一年拥有10名员工，到第五年将雇用126人。工资总额起步为536,000美元，第五年总额将超过800万美元。商业计划进一步预测，在第五年，公司总销售额将达到14,640,859美元，净利润为3,504,685美元。然而，记录未提供支持所述财务预测的证据，以证明这些数字如何计算、关于这些预测依据的细节，或充分解释这些人员和销售目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有进一步解释这些预测依据的情况下，我们无法评估所述估计是否可信，因此，我们得出结论，申请人未履行其举证责任以确立其拟议事业将具有与国家安全重要性相称的“重大积极经济影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们注意到，记录中包含一封专家意见信，该信主张申请人的拟议事业将具有重大积极经济影响，因为其员工的工资将回流至当地经济。该信进一步指出，其公司将促进心理健康、法律支持和人权倡导等领域劳动力市场专业技能的发展。作者还表示，随着申请人公司获得知名度，它将吸引其他公司来到该地区，并创建相关服务的生态系统。记录中不包含支持这些主张的佐证证据。尽管任何创业事业都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人有责任证明其具体事业的潜在积极经济影响将是“重大的”。记录中不包含关于申请人拟议事业经济影响的充分额外证据，因此无法确定申请人的拟议事业具有Dhanasar案所意图的雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响。

尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。尽管我们认可申请人拟议事业的价值，但其拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此，申请人

未能证明其符合国家利益豁免资格。由于申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需触及并因此保留Dhanasar其余要件。See 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 ”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们得出结论，申请人未以优势证据证明其符合资格，或经自由裁量后应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。