MAR252026_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：42075703 日期：2026年3月25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）

申请人系社会工作领域的项目经理和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但她未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3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（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

为符合基础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逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

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职位offer要求行使自由裁量豁免，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指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是建立一家公司，旨在通过移动平台以及向青年服务系统和公共机构提供咨询，帮助学生克服心理健康挑战。她解释说，该移动平台将不仅限于学生，还将支持学校教职员工和家长。

A. EB-2分类

申请人提交了其美国社会工作、社会政策和社会管理硕士学位以及学业成绩单。SCOPS认定申请人符合EB-2分类资格，即持有高级学位的专业人士。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合国家利益豁免职位offer要求的资格并值得该豁免。

B. 实质价值和国家重要性

Dhanasar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。同上。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。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

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Dhanasar中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 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。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，或具有其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

[1] 参见Flores v. Garland，72 F.4th 85，88（第五巡回法院2023年）（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）。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地适用了高于优势证据标准的证明标准，并忽视了关键证据。经审查，本办公室不同意申请人关于SCOPS适用了更高证明标准的主张。

关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据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. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了该举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（专员1989）。在此，SCOPS适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

此外，申请人援引其先前工作经历和拟议事业的进展来支持Dhanasar第一项要件，属于援引不当。申请人的教育、技能、经验及其实现拟议事业的进展，是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。本案的问题是，申请人是否以优势证据证明了其拟议事业的国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室还认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，申请人未能证明提供其“新颖技术”和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。在上诉中，她主张其拟议事业在社会工作领域具有国家影响。她解释说，其事业“针对的是影响全美各地美国人的社会问题”，并且她计划将业务“到2026年扩展到多所学校，并在未来十年内覆盖500多所学校、超过250,000名学生”。记录中包括来自潜在客户的电子邮件和意向书。然而，申请人未提供充分证据证明其拟议商业活动将以如此规模运作，从而达到国家重要性的水平。虽然本办公室认可这些电子邮件和意向书，但该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个别客户或雇用申请人提供服务的公司的影响。在此，本办公室认定申请人未能表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社会工作领域、经济或美国社会福利。

此外，本办公室认可Dhanasar裁决设想了“[a]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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”同上，第889页。但申请人未能证明其拟议事业的移动平台技术在多大程度上不同于或改进了美国已经可用和正在使用的技术，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球影响。

此外，申请人强调了两位持证临床社会工作者的专家意见书。虽然S-S-Z-讨论了拟议事业及其所声称的益处，但其意见在很大程度上是结论性的，并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。[2] 例如，S-S-Z-认为申请人的拟议事业将“帮助提高毕业率、减少累犯并培养情绪韧性”，这将“有利于公共安全、劳动力准备和社会凝聚力”。但除了这些概括性陈述之外，S-S-Z-几乎没有提供解释或佐证证据，将申请人的公司与这些所声称的益处、行业范围的影响或其他实质性积极经济或社会效应直接联系起来。

J-E-M-的来信重点论述心理健康行业的重要性、心理健康早期干预对美国经济的影响，以及申请人（Petitioner）在少年司法方面的经验将如何对美国有益。该信还笼统地声称，申请人的事业将减少“应急响应、特殊教育安置和监禁方面的公共支出，同时改善长期劳动力准备度和公民参与”。此外，J-E-M-强调受过训练的心理健康专业人员存在短缺，但J-E-M-未提供任何证据证明存在此种短缺。然而，心理健康专业人员的全国性短缺本身并不足以确立申请人事业的全国重要性。3 由于这些意见信未以与申请人拟从事的具体事业是否可能具有表明全国重要性的更广泛影响这一争点相关的佐证信息来支持其结论性陈述，它们不能支持如下结论：拟议事业可能具有Dhanasar第一要件所设想的全国重要性。

USCIS可自行裁量，将作为专家证言提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见。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来信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)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。

此外，申请人主张SCOPS在忽视社会工作领域内关于青少年心理健康、青少年犯罪、累犯和公共安全调查方向的证据方面存在错误。我们承认证据显示“全国性的青少年心理健康危机及其对执法造成的压力”，但SCOPS正确地指出，显示该行业或职业总体上具有全国重要性的证据不足以确立具体拟议事业的全国重要性。正如Dhanasar中所论述的，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从而可被视为具有全国重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，由于提交的证据并非具体涉及她的事业，报告和文章中所含信息可证明心理健康和刑事司法行业及这些行业内职业的重要性，但该

2 S-S-Z-来信的部分内容模糊不清，无法辨认。
3 劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

信息不足以证明她具体的拟议事业具有全国重要性。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。

我们还审查了申请人的推荐信。推荐人赞扬申请人的能力以及使她成为社会工作领域宝贵财富的个人品质。例如，一封信称申请人“ 拥有全面的教育和经验基础，将直接社会工作与政策制定、跨学科研究和社会科学理论相结合 ”。另一封信称申请人的“ 专业知识和奉献精神帮助塑造了一个不断发展的少年司法框架，并产生了全州范围的持久影响 ”。虽然这些信件证明申请人的同事对她及其工作的高度评价，但它们未就她拟议事业的影响提供有说服力的细节，也未确立此种影响将如何延伸至她未来的客户之外。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一要件的资格。

最后，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人声称她将能够在运营的第一年内创造三到五个工作岗位，并且她“ 可以轻松为美国工人创造至少10个全职工作岗位 ”。然而，申请人的主张缺乏说服力。在没有关于任何可直接归因于她未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示她的工作对美国区域或全国经济产生的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id.

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一要件的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；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性争点）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明她满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定她未作为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，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。