MAY192025_07B5203 · 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：37719240 日期：2025年5月19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）

申请人是一名企业管理人员，寻求作为持有高级学位的专业人士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。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，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，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，加上在该专业领域五年逐步积累的经验，相当于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；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

申请人的拟议事业是提供“面向美国中小型零售公司的咨询服务。他将实施数字营销模式……旨在通过创新和物流提高其生产力、盈利能力、销售额……以有利可图且有组织的方式增强其服务提供……”。SCOPS认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格。此外，SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值。然而，SCOPS最终认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，或权衡之下豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。申请人主张SCOPS的决定“包含超出无害程度、达到滥用自由裁量权程度的误解和适用法律错误”。经审查，本办公室认定，尽管该决定包含误解之处，但该等错误至多属于无害错误。一般参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。本办公室认定，记录未能确立申请人的拟议事业具有国家重要性，因此其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类

SCOPS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。记录中包含证据表明申请人于2010年在哥伦比亚获得工商管理学位。记录中还包含一份学历评估，称该学位相当于美国工商管理学士学位。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。本办公室认定，记录以优势证据确立申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础EB-2分类资格。

[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）。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。申请人的拟议事业将“为零售行业的中小型企业提供物流优化、配送增强和数字营销方面的专业咨询服务……服务将包括物流能力评估、流程优化、库存管理、配送分析、增长预测、成本优化、定向在线广告、客户画像开发以及培训研讨会。”记录中包含关于中小型企业对美国经济的影响、零售行业面临的挑战以及政府应对这些挑战的举措的文章。本办公室认定，记录确立了申请人拟议事业的实质价值。

2. 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。申请人提议开设自己的咨询公司，在其位于佐治亚州[已隐去]的总部80英里半径范围内与客户面对面会面，解决其在物流、配送和数字营销方面的挑战；在诊断、规划、实施和结果评估等各个阶段提供支持。如上所述，申请人主张SCOPS的决定“包含超出无害程度、达到滥用自由裁量权程度的误解和适用法律错误”。申请人主张SCOPS在补件通知和驳回决定中未讨论全部证据，“构成审理员的滥用自由裁量权”，援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。但Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念。当USCIS对申请给予有理由的考量时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。参见，例如，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量，并作出了充分的认定，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份证据。”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽论述”）。

为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室认定，SCOPS在评估申请人是否已确立其符合Dhanasar框架第一项要件时，权衡了全部证据，但认定证据总体上缺乏证明力。例如，在上诉中，申请人主张SCOPS错误地称申请人未提交证据以证明拟议事业的潜在前瞻性影响。然而，该决定称申请人

未提交“充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平”。（着重号为原文所加）。这属于对所提交证据质量的分析，而非缺乏任何证据。经重新审查，本办公室同意申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

我们注意到，SCOPS决定似乎误解了申请人将如何开展其拟议事业，称申请人将“在咨询领域获得一个职位”。SCOPS认定，记录未能证明申请人的拟议事业将对行业产生更广泛的影响。记录显示，申请人将开设自己的咨询公司。然而，我们同意该分析，即记录未能证明申请人拟议事业的影响将超出其客户范围，从而对领域产生更广泛的影响。Dhanasar指出，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内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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人称，其事业应对中小型零售企业面临的严峻挑战，并将提高供应链韧性、增强竞争力并促进经济增长。尽管记录表明申请人将应对某些挑战以惠及其直接客户，但记录并未反映其服务将如何在零售行业中应对这些挑战，从而对零售行业产生更广泛的影响，达到Dhanasar所要求的国家或全球影响。此外，申请人提议在支持小企业的实体帮助下提供研讨会和在线培训。在Dhanasar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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。因此，这并不能进一步证明Dhanasar为确立国家重要性所要求的对行业的更广泛影响。

申请人主张，其拟议事业因“应对”行业中的“严峻挑战”而具有国家重要性。为支持该主张，申请人提交了行业文章和报告，详细说明零售业和中小型企业面临的挑战。记录包含行业文章和报告SJlr as I I andl 记录包含确立小企业对美国经济的重要性及其所面临挑战的文章。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟开展的特定事业”。Id. at 889。我们认可零售行业的重要性以及中小型企业的价值；然而，在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管他提议在该行业工作并协助企业应对挑战，但记录表明其工作的影响将限于其直接客户。行业报告和文章提供了关于行业本身、行业对美国政府的 importance 及其重大价值的良好背景信息；然而，如果没有关于特定拟议事业对行业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“国家重要性”要素。

申请人主张，其拟议事业将产生与国家重要性相称的经济效应，因为其拟议事业将在运营第五年直接创造17个全职工作岗位和35个间接工作岗位。Dhanasar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效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被认为具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，记录未能证明他拟开展的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供重大积极经济效应，因为记录未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将提供重大经济利益。具体而言，记录不支持在该行业直接创造17个额外工作岗位或公司预期产生的税收将具有与Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。

他进一步称，其工作针对经济萧条地区，其拟议事业将促进这些地区的经济振兴并加强公共基础设施。申请人在上诉中强调了一封由V-L-撰写的专家意见书，该意见书讨论了数字营销在小型企业零售行业中提高与大型企业竞争力的重要性。作者讨论了数字营销、物流和小企业的普遍重要性。例如，他称申请人的拟议事业将广泛增进社会福利，因为“ 物流专业人士具有社会影响，因为他们帮助向全国各地的人们提供基本商品和服务…… ”。该陈述是关于一般物流专业人士，而非申请人的特定事业以及其事业将如何广泛增进社会福利。然而，作者还讨论了拟议事业的经济影响，称申请人“ 将通过优先招聘和雇用居住在这些经济困难社区内或附近的合格个人，积极促进机会区的经济增长和社会福祉……从而导致收入总体增加和贫困率下降。 ”尽管作者重申了申请人关于其拟议事业对经济萧条地区经济影响的陈述，但记录并未证明其特定拟议事业的员工规模构成“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 重大积极经济效应 ”，因此未达到国家重要性的水平。

记录中的另一封专家意见书讨论了申请人拟议事业的影响，但未证明该影响将超出其直接客户。例如，作者称申请人的拟议事业将具有经济影响，因为它将使其客户能够“ 利用数字工具、提高生产力并变得对投资者更具吸引力 ”。尽管这些服务可能为申请人的客户带来经济利益，但这并未确立更广泛的经济影响。记录确立了零售行业和小企业的经济重要性以及对申请人直接客户的影响，但未确立拟议事业本身将具有“ 重大积极经济影响 ”。虽然我们认定记录证明其工作影响其直接客户，但记录并未证明将达到国家重要性水平的更广泛经济影响。

我们进一步注意到，尽管申请人主张其“ 事业影响政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，但如上所述，确定国家重要性的相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家

重要性，我们关注“ [申请人]拟开展的特定事业 ”。Dhanasar 26 I&N Dec. at 889。申请人在确定拟议事业是否可能具有国家重要性的语境中提及“ 政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”是不当的，因为——无论某一广义行业或领域是否可能具有国家重要性或属于国家倡议主题——记录仍必须证明“ [申请人]拟开展的特定事业 ”如何可能在某一特定领域内具有“ 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 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90（着重号为原文所加）。

虽然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。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及并因此保留Dhanasar框架的其余要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

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，我们认定申请人未能以优势证据证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后以其他方式应获国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。