MAY212026_01B5203 · 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：43130302 日期：2026年5月21日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人代表受益人寻求以高等学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（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，认定尽管受益人符合高等学位专业人士资格，但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 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等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。

高等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分析框架。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。

同上。

二、分析

受益人的拟议事业是继续在罗德岛州为申请人担任港口经理。申请人解释称，受益人将“负责管理公司的当地港口办公室，与客户联络并确保其要求得到满足”，并且他将协调“船舶靠港的各个方面并监督与港口办公室相关的所有运营事务”。

A. EB-2分类

受益人提交了其外国英语和德语语言文学学位及学业成绩单，以及一份学历评估，说明其具有相当于美国外国语言文学硕士学位的学历。SCOPS认定受益人符合作为持有高等学位的专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其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. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——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认定受益人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS结论认为申请人未能证明受益人的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，“我们寻找更广泛的影响”，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，特别是在经济萧条地区，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 (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）。

在上诉中，申请人主张记录中的证据明确确立了该事业的国家重要性，但SCOPS忽视了为支持申请而提交的所有证据，包括来自美国国土安全部网络安全和基础设施安全局（CISA）、美国交通部（DOT）、美国港务局协会（AAPA）的文件，以及一封专家意见书和推荐信。

关于来自CISA、DOT和AAPA的文件，SCOPS的决定多次引用了这些文章和行业报告，并解释了为何SCOPS认为此类证据不足以确立Dhanasar框架第一项要件下的资格。这些文章和行业报告讨论了港口运营的重要性、其对经济的影响以及国家倡议，包括《两党基础设施法》和《运输系统部门专项计划》。然而，正如SCOPS所指出的，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，尽管本办公室承认港口和运输行业很重要，但仅此因素不足以确立其拟议事业的国家重要性。

申请人声称受益人的拟议事业将对美国经济产生重大影响，并改善整体环境可持续性，“ 因为港口和海事运营具有重大环境影响 ”。然而，申请人未提供充分证据证明受益人的拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上运作。在没有提供证据证实此类主张的情况下，声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明受益人具体事业的潜在经济活动将如何在其运营地区或美国其他地区产生实质性积极经济效应。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，本办公室认定申请人未证明受益人的拟议事业将充分超越该公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、港口和运输行业、美国经济或美国社会福利。

此外，申请人提到美国存在项目管理工人短缺。记录中包括项目管理协会的一份报告，该报告强调了全国面临的项目管理类职业严重短缺。然而，项目管理专业人士的全国性短缺本身不足以确立受益人事业的国家重要性。此外，美国劳工部通过劳工证程序直接解决美国工人短缺问题。

此外，本办公室审查了一位国际港口和海事顾问的专家意见书。在论述Dhanasar框架第一项要件时，作者非常笼统，重点显著集中于港口和运输行业的重要性、该行业对美国经济的影响以及国家倡议。然而，尽管该信函包含了受益人作为港口经理的主要职责，但该信函未包含充分的信息和解释

来说明受益人的拟议事业，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其在港口和运输行业的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济效应。因此，该信函不足以确立受益人具体拟议美国工作的国家重要性。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

最后，我们还审查了推荐信。推荐信作者赞扬了受益人的能力以及使其成为港口和运输行业宝贵资产的个人特质。例如，一封信指出，受益人“可靠、极有条理、勤奋，并且能够在压力下良好工作。他具有出色的沟通能力。[申请人]灵活，愿意承担分配给其的任何项目。”另一封信指出，受益人“具备扎实的写作能力，使其能够完成高质量的往来函件。他还具备分析能力，能够诊断船舶靠港期间发生的任何类型的问题。”尽管这些信件证明受益人的同事对其本人及其工作给予高度评价，但它们并未就其所提议事业的影响提供有说服力的细节，也未证明此种影响将如何延伸至其雇主及其客户之外。因此，这些信件不能证明受益人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

III. 结论

由于申请人未能证明受益人符合Dhanasar检验第一项要件下的资格，我们无需处理受益人在其余要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明受益人满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定申请人未能证明受益人作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

裁定：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、或其他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条被启动遣返程序。该等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的资格丧失。