MAY292025_02B5203 · 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：37736042 日期：2025年5月29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）

申请人是一名国际发展领域的优选社区项目官员，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的工作邀请要求豁免（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请（因而劳工证）的豁免将符合国家利益。此事现依据 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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第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邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求（因而劳工证）的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示，他计划“ 继续利用我作为国际发展从业者的知识和专长，为美国社会和经济部门的利益影响和推进该领域 ”，并且他将继续“ 与安置机构合作，包括美国难民与移民委员会，并专注于弱势群体（包括难民）的社会发展 ”。申请人表示，他开展技术培训并参加各种会议、专题讨论会和线上活动。他进一步解释称，过去八年他一直在国际发展领域工作，并获得了“ 在国际发展多个领域的丰富经验，例如安置、性别发展与基于性别的暴力应对和预防、儿童保护、人道主义响应和经济发展 ”。

审理主任要求提供进一步证据以支持申请人关于 Dhanasar 三项要件的主张。作为回应，申请人提供了一封更新信函，并声明他将在其拟议事业中继续从事国际发展工作，重点为“ 安置，即支持移民和难民在美国重新安置，通过寻求就业帮助他们实现自给自足，并减轻国家社会福利体系的负担 ”，以及“ 通过促进双边互利贸易和投资关系，促进美国与乌克兰以及其他东欧国家之间的国际商业关系，从而增加美国的就业机会 ”。他还表示，他将继续担任美国-乌克兰商业理事会的业务发展专家，并继续从事他此前受雇于美国难民与移民委员会时所从事的各项倡议。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认为申请人未能证明其事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了法律审查标准，并无视了证明其在 Dhanasar 框架下符合资格的有证明力的证据。在上诉中，申请人主张 SCOPS 要求提供拟议事业的正式商业计划书属于错误。本办公室承认商业计划书并非必需，且申请人在初始申请中以及回应证据请求时均提供了有关其拟议事业的信息。本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定

申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，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、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录进行重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定申请人未能以优势证据证明拟议事业具有 Dhanasar 框架所设想的那种国家重要性。

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。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，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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 ”。同上。本办公室认可所主张的国际发展工作（包括难民安置和支持国际商业关系）的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张其过去的贡献证明了其对该领域的影响，并且是其将如何继续为该领域作出贡献的蓝图；然而，申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性。申请人必须说明其所履行的职能和任务如何汇聚成一项具有国家重要性的事业。

申请人提交了多份文件以支持该申请。记录包括个人陈述、简历、学历记录、意见信、推荐信、会议参与情况以及行业报告和文章。尽管本办公室未逐一讨论每一份证据，但已审查了记录并考虑了申请人获得国家利益豁免的资格。推荐信的作者强调了申请人的专业经验及其在国际发展特定领域的专长，以及申请人通过其先前就业所作出的贡献。然而，作者们未就申请人的具体拟议事业及其国家重要性提供充分细节。例如，作者们未说明申请人的具体事业是否会为国家带来足以达到国家重要性水平的重大经济利益、是否会在全国范围内影响相关领域，或是否会在更广泛范围内增进社会福利从而表明国家重要性。尽管本办公室认可申请人在难民安置和国际发展方面的丰富经验和成就，但申请人仍未提供充分信息和证据以证明其具体拟议事业的前瞻性影响将达到国家重要性水平。

此外，尽管个人的经验、资历、贡献和成就具有实质意义，但这些经验在Dhanasar第一项要件的语境下属于定位不当。申请人的专业经验通常对Dhanasar第二项要件具有实质意义——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但对其一般不具有实质意义，就第一

项Dhanasar要件而言——即某一具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家级重要性。见同上，第888-91页。第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家级重要性。然而，申请人未能证明其拟议开展的具体事业足以超越其客户、合作伙伴、雇主或其选择合作的公司，从而为美国带来实质性经济影响，或在更广泛层面上增进社会福利，达到足以表明国家级重要性的程度。

最后，申请人表示其拟议事业将通过为美国创造经济机会来帮助美国经济。申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。缺乏此类证据，记录未能显示申请人的服务或职位为美国区域或全国经济带来的任何益处能够达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

鉴于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格认定的其余论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无须对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。