NOV042025_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：40002125 日期：2025年11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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。

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，豁免工作邀请要求，因为该豁免“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：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 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在性质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人表示其打算“ 在美国人力资源咨询行业内，通过[已隐去]提供全面的商业发展咨询和人力资源服务，担任人力资源经理并作为企业家为美国服务。 ”他解释称，其公司的“ 服务包括招聘和人员选拔、网络招聘、管理层招聘（猎头）以及税务和劳工咨询。 ”在回应SCOPS的证据请求时，申请人重申其已“ 发起一项人力资本咨询计划，旨在支持面临人才短缺和劳动力管理挑战的美国产业。 ”他主张其事业旨在满足“ 关键的劳动力发展需求 ”，提供“ 跨行业的定制人力资源解决方案 ”，并支持“ 企业应对国际运营的复杂性 ”。

A. 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——聚焦于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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认定申请人拟从事的事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。在确定拟从事的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 at 889。该考量可包括拟从事的事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（尤其是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上 at 889-90。SCOPS认定申请人未能证明其公司及其服务的潜在前瞻性影响。

除公司设立文件外，申请人的证据还包括其2022年11月的[已隐去]商业计划书。该商业计划书提供了行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其

公司将在第一年雇用5名人员，第二年11名，第三年17名，第四年23名，第五年29名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外雇员的证据。此外，尽管其计划提供了第一年528,937.50美元、第二年924,000.00美元、第三年1,316,700.00美元、第四年1,731,450.00美元、第五年2,149,875.00美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的说明。

申请人还提交了关于人力资源经理重要性、促进多元化和薪酬公平、人力资源角色、国际人力资源管理以及移民及其对美国经济贡献的文章。申请人主张这些文章支持其拟从事事业的国家重要性。国家重要性的认定并不关注其职业一般而言的重要性或移民创业，而是“聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。”同上 at 889。在此，这些文章均未提及申请人或其公司，也未以其他方式论及申请人具体拟从事事业的潜在前瞻性影响。

此外，申请人提交了来自A-B-J-、D-C-、D-M-S-P-、F-S-D-、K-B-B-M-和G-D-E-的支持信，讨论其人力资源能力和商业经验。他还提供了来自A-P-B-和P-W-的信函，反映其有意聘请其人力资源咨询服务。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转向外籍国民。”同上 at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提供了来自[已隐去]市场营销副教授V-L-博士的“专家意见书”，以支持其国家利益豁免。V-L-博士主张，申请人拟从事的工作将提供“行政、职场和员工发展咨询服务，为客户带来一系列益处”，但他未以表明对该领域或行业具有更广泛影响的方式指明任何具体公司或实体。记录也未表明申请人的公司将雇用大量美国工人或以Dhanasar所设想的方式产生重大经济影响。参见同上 at 890。V-L-博士的咨询意见未证明申请人按其拟从事事业所设想的对公司运营和咨询工作的日常管理如何达到国家重要性水平。V-L-博士的信函未包含充分的信息和说明，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的事业在其领域具有更广泛影响或对我国具有表明其国家重要性的重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，SCOPS认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。SCOPS指出，申请人未能证明其事业“具有超出其公司或任何其将提供服务的特定公司或组织（或任何可能使用其服务的个人）的影响，达到国家重要性水平。”此外，SCOPS指出，申请人未能表明其拟从事的工作将产生表明重大积极经济影响的就业创造水平。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其教育背景以及“ 在商业领域超过十五（15）年的逐步晋升经验，在此期间他在工商管理、员工招聘、甄选、雇用、培训和管理方面积累了重要的专业知识。 ”Dhanasar框架的第一项要件聚焦于拟议的事业，而非申请人在该领域的既往工作、商业技能、学术记录或其他资格。申请人拟议事业的全国重要性与其教育、技能和工作经验是相互独立的。2

申请人还主张“ 美国即将出现商业专业人士短缺 ”，并且其工作“ 将解决行业短缺问题，而该问题无法由美国工人解决，因为需求超过供给。 ”我们不被以下论点所说服：由于申请人所在行业即将出现工人短缺，其拟议事业具有全国重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将会影响或显著缓解所主张的全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其拟议事业具有全国重要性，因为它“ 支持若干联邦优先事项 ”，涉及“ 《美国救援计划法案》、《芯片与科学法案》，以及由美国劳工部和商务部管理的劳动力发展项目 ”。他坚持认为其事业“ 对人力资本管理领域具有更广泛的影响 ”，并且其服务“ 并非孤立或局限于地方范围 ”。然而，申请人未提供证据证明其拟议的商业活动将以如此规模运作，以致达到全国重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有全国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在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将要运营的地区或美国其他地区产生重大的积极经济效应。

申请人进一步主张，其拟议事业“ 预计在运营的前五年内产生6.3百万美元的收入，并贡献近400000美元的税收，同时在佛罗里达州直接创造29个全职工作岗位。 ”关于申请人所称其拟议事业将带来的就业创造、商业活动和税收收入，记录中没有足够的支持性证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中对真实性的判断是基于每个个案的事实情况作出的。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真实性不应仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定。See id。在此，缺乏支持性细节和佐证证据削弱了申请人关于就业创造和其他重大积极经济影响的主张的可信度和证明价值。

此外，申请人主张其事业“ 促进社会福利 ”，并为“ 致力于有效建立和管理多元化全球劳动力的组织 ”提供资源。为评估申请人拟议事业是否满足全国重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的

2 See Dhanasar at 890.

陈述反映其意图为其公司客户提供人力资源咨询服务，但他未提供足够的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，从而对其领域、人力资源行业、社会福利、联邦倡议或更广泛的美国经济产生与全国重要性相称的影响。

此外，申请人未能证明其拟议从事的具体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重大的积极经济效应。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将能在佛罗里达州或美国其他地区提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对地区或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业机会，但他未提供足够的证据证明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

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（特别是在经济萧条地区）、具有其他重大积极经济效应、在其领域内具有全国甚至全球影响，或具有表明全国重要性的其他更广泛影响。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于记录中的文件未能证明其拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们无需触及、因此保留对Dhanasar框架第二项和第三项要件下其资格的判定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：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)。未合法居留的外国人，或

在其他方面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条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民利益。