NOV142025_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：40253189 日期：2025年11月14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）

申请人是一名人力资源专家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。高级学位是指高于学士学位的任何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，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免“符合国家利益”的职位offer要求。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 在申请人证明以下条件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）。

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于实质价值领域范围，即商业和创业。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人陈述其在美国的拟议事业如下：

[申请人]提议通过率先开展一项以实施改进和整合式人员管理系统（IIPMS）、精益办公和价值流图析方法为核心的全面事业，来彻底变革人力资源领域。这一雄心勃勃的举措旨在解决人力资源流程中的关键挑战，并有助于提升组织效率、合规性和整体生产力。

申请人指出其“独特的背景和专业技能”，表明她将应用“创新方法”，从而对“商业格局产生变革性影响”。申请人强调，其拟议事业将带来人力资源流程的改进、可预测且可持续的成果、生产力的提升以及人力资源服务和支助水平的提高，从而促进经济增长、创造就业机会，并为美国社会的整体福祉作出贡献。她声称这将具有国家重要性，因为它将“展示美国作为进步和高效人力资源管理领导者的形象”，“提升人力资源专业人士的技能组合，创造就业机会，并促进专业岗位的增长”，并创造“更高效和包容的工作环境，促进社会福祉”。

申请人进一步表示，其拟议事业将带来“离职率的显著降低和显著的成本节约”以及“人力资源运营中不可预测性降低的可持续成果”。她表示，其拟议事业“涵盖一种整体和战略性的方法，

利用前沿方法解决消费品行业人力资源运营中的关键挑战。”申请人进一步解释，其拟议事业将具有雇用美国工人的显著潜力，并通过解决技能差距、员工留任和内部流动等关键问题产生实质性经济利益。此外，她表示其拟议事业将侧重于培训和发展，强调“健康与学习的交叉领域”，应对企业格局中的关键趋势，包括身心健康。

SCOPS随后发出补充证据请求（RFE），认定所提交的证据未能证明拟议事业与广泛的全国性影响之间的直接联系。SCOPS强调，记录未显示申请人的技术和方法如何具有创新性或区别于该领域其他人所采用的技术和方法。因此，SCOPS要求申请人提交额外证据，包括对其拟议事业更详细的描述及其如何具有国家重要性，以及解释其如何在其领域内具有全国性影响、雇用美国工人的显著潜力或实质性积极经济效应、广泛增进社会福利的前景，和/或对政府实体描述为具有国家重要性的事项的影响。

作为回应，申请人表示其拟议事业将“集中于通过创新、数据驱动和可及的解决方案提升中小型企业（SMEs）的人力资源管理”，包括“针对中小型企业结构性限制量身定制的预测性人才留任策略的创建和应用”。她再次指出其拟议提供的“定制培训和发展项目”以及“通过精益实践、自动化工具和数字化整合优化人力资源运营流程”。申请人表示，她将填补中小型企业通常无法获得的专业人力资源工具的空白，并且她将以西班牙语和葡萄牙语的“多语言和多文化导向”进一步提供这些服务。申请人再次解释，其拟议事业将通过业务增长带来就业创造，并通过“客户成功”带来间接就业创造。她指出《劳动力创新与机会法》（WIOA）和美国劳工部的举措，声称其拟议事业通过“将劳动力系统与真实商业需求相连接……创造包容性增长机会”为这些政府举措作出贡献。

SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因为她未证明她将引入新的培训流程或方法并对该领域产生广泛影响。在上诉中，申请人主张SCOPS错误地认定她已启动运营。她表示，其意图“并非以创业或自雇为中心”，而是“其贡献旨在融入现有的美国机构，其专业知识将在这些机构中被用于改进学习框架、提高运营效率并支持大规模战略发展举措”。申请人在很大程度上重申了其先前关于国家重要性的主张，但进一步主张其拟议事业与行政分支举措“为未来高薪技术工种岗位培养美国人”相一致。她表示，她已提供大量书面证据，证明其拟议事业将在其领域内具有全国性或全球性影响，并具有雇用美国工人的显著潜力，且广泛增进社会福利。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar案第889页。因此，我们“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具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。

申请人提交了一系列含糊不清的拟议服务和潜在预期影响，使人对其拟议事业是否可能具有国家重要性存有疑问。例如，申请人声称她将实施各种人力资源服务，但未详细说明或记录其声称的“IIPMS、精益办公室和价值流图”方法的具体性质。同样，申请人未充分详细解释其含糊主张的服务将如何产生“对商业格局的变革性影响”、创造“更高效和包容的工作环境”以及影响“消费品行业”。正如SCOPS所讨论的，申请人经常提及她将实施的创新人力资源方法，但未表明这些方法与美国已使用的方法有何实质不同。因此，尚不清楚申请人的人力资源服务将如何对“美国社会的整体福祉”产生国家层面的影响，并“展示美国作为进步和高效人力资源管理领导者的形象”。申请人还经常强调其拟议重点在于培训和发展；然而，这些服务的具体性质不明确，且她未充分描述其拟议的培训和发展将如何对企业身心健康产生国家层面的影响。

申请人提供了其他笼统主张的国家影响，几乎没有支持地表示其拟议事业将解决技能差距、员工留任、内部流动以及培训和发展等关键国家问题。例如，申请人称她将为中小企业提供创新的人力资源技术，但同样未具体说明这些方法与美国各地中小企业已采用的方法有何不同。同样，她强调其拟议事业将符合WIOA、美国劳工部倡议以及行政部门倡议“为美国人准备未来高薪技术工种工作”。然而，几乎没有解释和文件支持表明其拟议人力资源服务将对该立法和所讨论的行政部门倡议产生潜在的预期国家影响。申请人还声称其人力资源服务将具有创新性，因为这些服务将以西班牙语和葡萄牙语提供，但几乎没有证据支持其以另一种语言提供服务会如所称那样独特。几乎没有迹象表明申请人的拟议服务将如何超越其直接客户或其雇主。未指明对领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

在上诉中，申请人进一步主张SCOPS错误地认定她已启动运营，称“她的贡献旨在融入现有的美国机构”。然而，与申请人的主张相反，SCOPS的

拒绝决定中没有迹象表明他们在认定其企业已在运营的同时分析了其拟议事业的国家重要性。此外，尚不清楚申请人所称其贡献将“融入现有的美国机构”是什么意思。申请人未充分表明其服务是由她个人、通过她设立的公司还是通过另一雇主提供。申请人也未解释将受影响的美国机构或她的人力资源服务将如何融入这些机构。申请人必须通过独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人经常强调其技能和经验，提及她26年的专业经验以及在巴西一家洗涤剂公司担任技术人力资源角色的工作。虽然我们承认申请人在国外作为人力资源专业人士获得了大量知识和经验，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人”。同上。此处的问题是申请人是否证明了某一具体拟议事业的国家重要性。如前所述，申请人未充分详细说明和记录其拟议人力资源服务与在该领域工作的其他类似经验的人力资源专业人士所提供的服务有何实质不同。

此外，记录并未证明申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”同上，第890页。如前所述，申请人含糊地主张其人力资源咨询服务将通过业务增长带来就业创造，并通过“客户成功”带来间接就业创造。申请人再次提交了缺乏支持的结论性断言。她既未解释这种直接和间接就业创造的性质，也未提供任何可归因于其拟议事业的实际就业或收入数字。例如，申请人声称其拟议事业将有助于解决工作压力问题，并指出这使“美国产业损失超过300 billion美元”。然而，申请人未提供任何说明，表明其含糊陈述的人力资源服务将如何影响这一大规模全国性问题。申请人还强调其对中小企业的关注，指出它们占“所有美国公司的99.9%”，但同样不清楚一名人力资源专业人员提供服务将如何对几乎所有美国企业产生全国层面的影响。申请人提交了一份专家意见，表明人力资源和福利行业到2028年将增长至91.4 billion美元的年收入。因此，尚不清楚其向一个雇主或公司提供服务将如何对该庞大行业产生潜在的未来全国层面影响。

此外，申请人提供的细节和文件很少，不足以充分证明其人力资源服务可能对佛罗里达州经济萧条地区产生所称的国家影响。例如，申请人未具体说明其拟议服务将影响哪些具体经济萧条地区，或这些地区将产生多少就业或收入。事实上，申请人似乎表明她不会经营自己的企业，这使得她如何在推定受雇于未指明雇主的同时影响佛罗里达州经济萧条地区存在不确定性。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但她未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未确立其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须

以相关、有证明力和可信的证据支持主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

基于所有讨论的理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立她有资格或酌情应获得国家利益豁免。由于认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁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 ”）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决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)(l)(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表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序。这些程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。