NOV182025_03B5203 · 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

案卷编号：40288180 日期：2025年11月18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）

申请人是一名法律顾问及国际税法研究人员，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，并寻求豁免该分类所附的职位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该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项因上诉而提交至本办公室，依据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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，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：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人在I-290B表格及随附信函中表示，她将在提交上诉后30天内提交书面论证意见。上诉于2025年7月7日收到，截至本决定作出之日，本办公室尚未收到上诉书面论证意见。因此，本办公室的决定将基于I-290B表格中所载的理由陈述。

上诉中待确定的问题是，申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是国际税法领域的专家，在中国拥有超过20年作为执业律师和注册会计师税务顾问的经验。她称其在国际税收和税收协定方面的研究“ 不仅有利于外国跨国公司、外国政府和非政府机构在中国的投资和事业，而且极大地促进了中国大型企业在海外的投资，特别是在非洲的采矿、能源和基础设施领域，包括许多开创性项目。 ”

申请人称其拟从事的事业是继续其当前“ 在国际税收、税收协定及其在中国、法国和非洲国家的国内适用领域 ”的研究。申请人为其拟从事的事业确定了四个具体研究领域：

1. 针对绿色技术的定向外国投资激励措施。
2. 为环境标准开展国际税务合作。
3. 支持可持续供应链的税收政策。
4. 促进可持续基础设施发展的财政政策。

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）。

她打算通过其现任雇主D——一家总部位于法国的国际商业律师事务所——或通过她自己的企业来从事其拟议事业，并“与美国的法律/商业咨询公司或非政府协会合作”。她表示，她将“继续在同行评审期刊上发表税务相关文章，以使税务研究人员和从业人员了解中国、美国、法国和非洲在国际税收框架中的关键税收发展”。她还表示，在其拟议事业中，她将作为访问学者“在I法学院至少投入一年专注而密集的时间，从事国际税收和美国税收政策的学术研究和学习”。

SCOPS认定申请人是持有高级学位的专业人士。2 在审查了申请人的初始申请以及为回应证据请求（RFE）而提交的证据后，SCOPS认定申请人已提交充分证据，证明其拟议事业具有实质价值，且她处于有利地位能够推进其拟议事业。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。SCOPS指出，记录未能证明申请人的拟议事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。SCOPS指出，申请人依赖该领域的重要性不足以证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人在I-290B表格第3部分“上诉或动议的理由”中主张，SCOPS在未考虑其拟议事业的学术和研究方面以证明广泛的国家影响方面存在事实错误。她还称，SCOPS在错误适用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所设框架第一要件的“过于狭窄且远为严格”的解释，以及要求她证明其拟议事业具有雇用美国工人或以其他方式提供实质性积极经济效应的潜力方面，存在法律错误。申请人进一步主张，SCOPS在分析Dhanasar第三要件时未能考虑全部证据。如上所述，申请人在上诉中未提交书面论证意见或额外证据。

A. 实质价值和国家重要性

第一要件，即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。如上所述，SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，以及“[一]项

2 记录显示，申请人于2003年被授予等同于美国硕士学位的外国学位。

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的事业，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。

尽管申请人主张，她通过同行评审期刊传播其研究和发现的计划表明，她的工作将产生超出其雇主范围的广泛全国性影响，但该陈述在记录中未获支持。申请人强调，她的研究工作在其领域产生了广泛影响，并指出她先前的研究工作已发表在声誉良好的行业出版物上，且“为该领域的全球学术知识增添了内容”。虽然申请人先前的研究可能有助于理解其拟议工作，但此类先前工作主要涉及根据Dhanasar第二项要件她是否处于有利地位以推进其工作。

关于申请人声称SCOPS在法律上错误的断言，除对该决定的一般性异议外，申请人未指明SCOPS如何以对拟议工作全国重要性的狭义解释错误适用Dhanasar框架。为确定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，我们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）。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.; see also Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，SCOPS确认了为评估申请人拟议工作的实质价值和国家重要性而提交的文件。基于记录，SCOPS的决定是对证据的合理解释和考量。如所述，拟议工作及记录中的证据不支持申请人的断言，即其工作的潜在影响超出其雇主范围，在其领域产生更广泛影响或具有达到国家重要性程度的意涵。

此外，SCOPS的决定并未表明其施加了一项要求，即申请人须证明其拟议工作具有雇用美国工人的潜力或以其他方式提供实质性积极经济效应。根据《政策手册》，SCOPS在决定中讨论了这一因素。See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，这并非SCOPS决定的唯一依据，也不是决定中讨论的唯一因素。

申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及外国投资在可持续发展项目中的重要性作为国家倡议。然而，如上所述，证据不足以证明拟议工作的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884所设框架的第一项要件。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议工作的国家重要性，她不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所设全部三项要件，我们认定她未确立其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(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Form I-862出庭通知而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等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。