OCT162025_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：39460457 日期：2025年10月16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）

申请人是一名城市与区域规划研究人员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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所需职位邀请、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进行重新审查（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。

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在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。该法第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该专业领域五年逐步积累的经验，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，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予"国家利益"方面的自由裁量豁免。该法第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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人是一名城市与区域规划研究人员，其拟议事业是增强美国各地公共交通的安全与保障。SCOPS认定申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。然而，SCOPS最终认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，或权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS在认定记录未能确立其拟议事业的国家重要性时错误适用了Matter of Dhanasar。经审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业达到国家重要性的水平，因此其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类

申请人是一名城市与区域规划研究人员。记录中包含来自____ _____的社区与区域规划硕士学位的证据。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

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。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。申请人称其拟议事业是通过整合先进技术创建实时监测与响应系统，以增强美国各地公共交通的安全与保障。申请人拟对美国各城市和州的现有公共交通系统进行全面评估，评估其当前的安全措施，识别脆弱环节，并协助实施智能监控系统。记录中包含关于美国公共交通现状及美国政府支持该行业举措的行业报告和文章。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

[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）。

2. 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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar指出，一项事业可能具有国家重要性，例如因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。同上。申请人主张SCOPS不当将其拟议事业与其先前就业挂钩，且其拟议事业具有国家或全球影响，因为它通过"与联邦政策一致的创新、专家认可的方法论以及在试点环境之外已证明的适用性，提供全领域影响"。本办公室认可记录未证明申请人的拟议事业与其先前就业相关。尽管如此，本办公室认定记录未能确立其拟议事业对公共交通行业具有Dhanasar所要求的更广泛影响。

申请人强调记录中的专家意见书、行业报告及各类文章作为其拟议事业更广泛影响的证据。在审查专家意见书时，作者以笼统断言描述拟议事业的影响，未包含足够的支持性证据，使本办公室无法认定其拟议事业在其领域内具有国家或全球影响。例如，一位作者称申请人的拟议事业"对国家基础设施、公共安全和经济活力至关重要"；但未提供信息说明其拟议事业如何至关重要，或其拟议事业将对国家基础设施、公共安全或经济活力产生何种具体的全球或国家影响。此外，申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其断言。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，申请人未提供额外证据支持该作者的主张。在另一封信中，作者称申请人的拟议事业"通过将城市规划原则与尖端技术相结合，引入了创新方法"。然而，记录中未包含额外证据以证明其方案在其领域内具有与Dhanasar所述"某些改进的制造工艺或医学进步"相当的创新性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事实上，申请人在记录中提供的报告表明，犯罪分析工具已被用于对诸如I_____和_____等地的公共交通产生积极影响。因此，记录未能证明申请人的拟议事业具有足以在其领域内产生国家或全球影响的新颖性。

尽管这些信件对申请人及其工作评价很高，但未提供具体信息说明其拟议事业将如何在该领域产生更广泛影响。此外，记录中未包含足够证据以证明其方案将如何更广泛地影响公共交通行业，从而确立其拟议事业的国家或全球影响。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，因为其不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。若无申请人拟议事业更广泛影响的额外证据，记录未能证明申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响公共交通行业。

Dhanasar案指出，一项事业若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影响，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人主张，其拟议事业将雇用美国工人并促进就业创造。她提供了一份来自美国公共交通协会的统计报告，该报告指出，每投资10亿美元于公共交通，可支持约50,000个就业岗位。她进一步主张，“ 这些并非抽象预测；它们反映了跨行业的可衡量劳动力影响，包括建筑、工程、网络安全、运输管理和公共安全。 ”然而，记录未提供信息说明其拟议事业将向公共交通投资多少资金，以便使用该公式估算其拟议事业将创造多少就业岗位。此外，申请人未提供信息说明其拟议事业将在所列行业中创造何种就业岗位。一封专家意见书指出，“ 先进安全措施的实施很可能在安全、技术和运输部门创造就业岗位 ”，而另一封则主张，“ 在公共交通系统实施先进安全措施将创造就业岗位，特别是在与技术安装、基础设施升级和安全管理相关的部门。 ”两封信均未提供信息说明其具体拟议事业将如何在这些领域创造就业岗位；而只是一般性地说明“ 先进安全措施 ”在这些领域创造就业岗位。此外，记录未包含足够的支持性证据，以证明申请人的具体拟议事业将在这些领域创造何种就业岗位，或申请人的拟议事业将创造多少就业岗位，以便我们判定其拟议事业是否将具有实质性积极经济影响。如上所述，申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，记录未包含足够的细节或支持性证据，以证明可归因于其拟议事业的就业创造水平达到国家重要性的程度。

此外，申请人主张其拟议事业将使经济萧条地区受益。她表示，其拟议事业将确保低收入社区获得更安全、更可靠的公共交通，这将扩大其经济机会和就业可达性。申请人强调记录中的一封专家意见书，该信指出其拟议事业将“ 支持增加客流量，特别是在依赖公共交通程度较高的经济萧条地区。这通过改善就业可达性、提振地方经济并支持依赖安全公交系统的企业，直接促进经济增长。 ”在此同样，记录缺乏关于申请人的拟议事业将如何产生这一影响的具体性，以及支持该主张的相关、有证明力且可信的证据。Id. 例如，申请人未指明她将在何处提供服务，以便我们判定其工作将影响经济萧条地区。此外，记录包含关于改善公共交通如何带来经济利益的一般性信息；然而，记录中的证据并未进一步证实其拟议事业将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响的主张。因此，申请人未证明其拟议事业将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响。

申请人主张其拟议事业与美国联邦政府倡议相一致。尽管申请人的工作可能属于重要领域；申请人仍必须证明其

具体拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。尽管她的工作可能属于公共交通领域，但仅此并不等同于国家重要性。拟议事业本身仍必须达到Dhanasar案所规定的预期影响水平。在判定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们认可该行业的价值和重要性，且申请人提供了该行业面临挑战的证据；然而，她在重要领域的工作不足以证明拟议事业的国家重要性。在此，申请人不当依赖行业的重要性来证明其拟议事业的国家重要性。尽管该证据提供了关于行业本身以及政府支持该行业努力背景信息；但若无关于具体拟议事业对行业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

最后，申请人主张SCOPS在其决定中使用了不一致的代词，并且这“引发了对裁决个性化性质的担忧”。经审查，我们认定这一所称错误至多属于无害错误。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。尽管我们未逐项讨论每一份证据，我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及并因此保留Dhanasar其余要件。See 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“纯咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未以优势证据证明其符合资格，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)。非法居留的外国人，或原本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条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利资格丧失。