# OCT302025_01B5203 · 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：40100528 日期：2025年10月30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）

申请人是一名管理科学家，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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为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)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。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，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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

[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属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

关于基础 EB-2 移民分类，SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS 认定，虽然申请人证明其符合 Dhanasar 分析框架的第二项要件，但她未能证明符合 Dhanasar 的第一项和第三项要件。经重新审查，本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能根据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性。[3]

在上诉中，申请人主张 SCOPS 错误描述了证据并忽视了证据，从而在审理该申请时出错。申请人援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，声称 SCOPS 未适当评估证据，构成滥用自由裁量权。特别是，申请人主张 SCOPS 未正确评估其拟议事业，且该决定缺乏对支持其事业国家重要性的所有论点和证据的合理考量与分析。她坚持认为，证据以优势证据表明其拟议的以研究为基础的事业具有国家重要性。本办公室不同意申请人对 SCOPS 决定的评价。

申请人声称 SCOPS 误读记录，削弱了驳回决定的可靠性。她指出驳回决定中的事实错误，特别是其使用“ 石油工程师/顾问 ”一词，以及将她的事业错误描述为商业性质，而实际上她的拟议事业是以研究为基础的。本办公室承认 SCOPS 在这些情形中的错误，但此类错误似乎属于排版错误或无害错误。在整个决定中，SCOPS 详细说明了申请人所表明的以研究为基础的拟议事业，并准确引用和分析了申请人提交的证据。仅仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)；Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。由于申请人未证明其因这些错误而受到损害，此类错误似乎属于无害错误，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予考虑。Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，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）。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另参见 Matter of E-

[2] 为符合作为高级学位专业人士的基础 EB-2 分类资格，申请人提交了学历评估、文凭和学业成绩单，表明她在巴基斯坦I I获得管理科学哲学博士学位。基于该证据，申请人已证明其为高级学位专业人士。

[3] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。Buletini 案法院并未表示，若 USCIS 未对每项证据提供个别分析即构成滥用自由裁量权。当 USCIS 对申请给予合理考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th at 394；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另参见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“ 在作出裁断时无需对证据的每一细节都阐明其结论 ”）。基于记录，SCOPS 的决定是对证据的合理解释与考量。该决定将申请人拟议的研究工作概述为其预期事业，承认提交的文件，并权衡了证据，但认定该证据缺乏证明价值。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。如所述拟议事业及记录中的证据并不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛的影响或产生达到国家重要性程度的意涵，详见下文。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟开展的具体事业。Matter of 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。在确定国家重要性时，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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。同上。事业比一般职业更为具体，应包含申请人打算从事的工作类型的细节，并描述具体项目和目标。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

关于其拟议事业，申请人表示她打算开展研究，“ 以识别、制定和推荐促进多样性、平等、领导力对齐、绩效评估和敏捷人力资源（HR）的人力资源实践，从而提高组织生产力和效率。 ”在补充证据请求的回复中，申请人提供了一份陈述以进一步解释其研究，称她将专注于“ 开发培育包容性文化、使领导力与组织目标对齐并改善员工绩效的方法 ”。通过利用其经验，她寻求“ 将多样性和敏捷人力资源战略融入现代工作场所 ”。她声称其研究将有助于加强经济和就业。她打算通过同行评审出版物传播其研究工作并在会议上演讲。她指出其就业将与其拟议事业分开，并表示打算在美国寻求博士后研究员职位，有兴趣在弗吉尼亚大学工作。

在其陈述中，申请人概述了三项计划中的研究项目，以推进其拟议的事业。对于第一个项目，她“ 旨在创建一个基于证据的包容性领导力模型，以提升员工参与度、减少刻板印象并提高组织生产力 ”。通过对企业领导者和员工进行问卷调查和访谈，她将评估当前的包容性；制定克服包容性障碍的策略；并设计和测试专注于培养包容性决策、员工参与度和创新的领导力培训项目。

她主张，其研究对包容性领导力的关注将改善员工福祉和心理健康；提升员工参与度；减少压力和健康问题；并有助于打造有韧性、高绩效的工作场所，从而促进经济生产力。

对于第二个项目，她打算“开发一个敏捷人力资源框架，以提高适应性、决策效率和员工参与度”。她将敏捷人力资源描述为一种新兴方法，“将人力资源职能整合到灵活、迭代的框架中，使组织能够快速应对劳动力和市场变化”。她声称“敏捷人力资源提升生产力、留任率和决策流程”。此外，她主张其研究有助于美国国家倡议，这些倡议支持劳动力适应性作为韧性的关键；现代化人力资源战略；以及改善劳动力健康，后者被视为经济生产力和政策制定的一个因素。

对于第三个项目，她将“开发一个当代绩效评估模型，以减少偏见、提升员工参与度并增强组织效能”。为解决与传统绩效管理系统相关的偏见问题，她提议与人力资源技术公司合作，设计、开展研究，并开发一个基于人工智能的绩效管理系统，以支持个性化发展计划和无偏见的绩效评估。

虽然申请人概述了其拟议的研究项目，但其项目描述只是简要摘要，没有具体细节或证据支持其关于影响的主张。申请人描述的项目彼此不同，总体上传达的是开发企业领导力战略以将多元化和包容性纳入人力资源管理的想法。我们承认，申请人在美国一所大学作为博士后研究员开展研究，专注于整合多元化、包容性、领导力协调和敏捷人力资源的人力资源管理，可能证明拟议事业的重大价值。然而，其拟议的研究项目和记录中的证据并不支持或证明其事业具有全国性、甚至全球性的预期潜在影响，或具有上升到国家重要性层面的更广泛影响。

作为对比，Dhanasar案中的申请人在空气和空间推进领域，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统领域，展示了他进行了研究和开发，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提交了大量支持性证据，证明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。Id. 在此，申请人未提供Dhanasar案所要求水平的具体细节或文件来支持其主张。

申请人主张其拟议事业与联邦政府倡议一致，特别是优先考虑整合型领导力和改善工作场所健康的倡议。申请人强调工作场所压力的全国性关切，并指出国家健康统计数据；支持劳动力适应性和现代人力资源的美国政府的政策；

以及有关不良人力资源实践的健康和经济后果的同行评审文章。例如，她声称其专注于推进包容性领导力的拟议项目将具有重要的国家意义，可提升员工参与度、减少刻板印象并增强组织生产力。此外，她声称其第二个研究项目专注于改善人力资源实践和推进敏捷人力资源框架，与美国劳工部和国家科学技术委员会的倡议一致。为支持其主张，申请人引用了国家政策，并提交了美国劳工部2022年度绩效报告；国家科学技术委员会2022年报告；以及有关人力资本趋势和多元化与包容性对企业影响的报告。

美国政府倡议的重要性没有争议，但其总体意义并不能确立申请人拟议事业的国家重要性。仅仅开展专注于包容性领导力、劳动力适应性和无偏见绩效管理的研究，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。Id. at 889。申请人未量化拟议事业在所指关切领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。尽管申请人已表明工作场所包容性、劳动力适应性和现代人力资源战略是国家重要问题，但她未证明其具体事业对这些国家重要事项的潜在预期影响。此外，一个行业或领域的重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。为支持其主张而提交的证据未讨论申请人的具体研究工作。申请人未充分详述其拟议研究或提供支持性证据，以了解其将如何影响国家倡议，或对其领域具有上升到国家重要性层面的足够广泛的潜在影响。

申请人主张，其拟议研究将具有超越任何单一雇主或工作场所的更广泛国家影响，因为她打算继续通过同行评审出版物和行业会议传播其研究。虽然申请人主张SCOPS错误地驳回了其同事的推荐信及其先前的研究引用历史作为对其主张的佐证，但这些信件未讨论其拟议事业及其引入所称创新进展的计划，这些进展可能传播给或被她领域或任何其他行业的其他人采用。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

其同事的信件主要提供其先前研究项目的一般性摘要，而非讨论其拟议事业及其潜在预期影响。例如，巴基斯坦_____教育、旅游、档案与图书馆部部长的一封信解释了申请人先前与旅游开发和环境可持续性相关的研究，并认可她“在管理科学领域，特别是在开发可持续旅游实践和振兴战略框架方面”。该信还讨论了申请人的学术成就及其目前在_____的工作以及作为_____教授的工作。然而，该信和记录中的其他证据缺乏关于申请人先前与旅游

开发和环境可持续性相关的研究如何与其三项拟议研究项目（分别专注于包容性领导力、劳动力适应性和无偏见绩效管理）中的任何一项相关的信息。同样，来自_____助理教授的一封独立意见信主要讨论申请人先前的研究工作，并指出该作者未与申请人合作。该意见信使用笼统的语言描述其先前的“管理科学创新研究”及其研究在其领域具有价值。虽然该意见信一般性地提及申请人的研究具有重要性，但未具体提及申请人的拟议研究。

我们认可申请人的学术成就和贡献，但基于推荐信及其先前研究工作，她未提供充分的信息和证据来证明其关于提供将影响其领域或任何其他行业的新创新方法的主张。虽然推荐信及其先前研究引用记录可能有助于更好地理解其拟议事业及其潜在影响，但此类证据主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非说明申请人拟议事业的国家重要性。Dhanasar框架的第二项要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人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。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。Id. at 889。

申请人主要依赖其陈述，而无佐证证据，将其拟议研究工作描述为对推进人力资源领域以及影响劳动力发展、组织健康和国家经济生产力具有价值。申请人未详细说明或通过支持性证据确立其计划引入可能传播给该领域或行业中其他从业者或被其采用的新颖创新或进步。申请人必须以相关、具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。由于申请人在此未如此行事，她未能充分确立其在美国的拟议事业在Dhanasar第一项要件下将具有国家重要性。

SCOPS进一步认定，虽然申请人已确立其在Dhanasar第二项要件下处于推进拟议事业的有利地位，但她未确立总体而言豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求对美国有利，即Dhanasar第三项要件。由于案卷中的文件未充分确立申请人符合Dhanasar先例决定第一项要件的资格，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此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及上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未在Dhanasar分析框架所要求的第一项要件下确立资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。