SEP242025_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：39274963 日期：2025年9月24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（HR）顾问，请求按基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有裁量权在该类别中免除职位邀请——从而免除美国劳工部（DOL）的认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“符合国家利益”。同上；另见 Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1192 (11th Cir. 2022)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。但SCOPS认定她未能证明职位邀请豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人主张SCOPS在认定以下事项证据不足时错误适用了法律标准并错误评估了证据：

- 她拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 她“处于有利地位”推进该事业；以及
- 豁免最终将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定她已证明其拟议美国事业的实质价值，但未证明其所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，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外国人。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别一般要求潜在美国雇主向外籍人士提供

工作并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)；另见 Zafar v. U.S. Atty. Gen., 461 F.3d 1357, 1362 (11th Cir. 2006)（讨论通常的基于就业的移民程序）。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免职位邀请/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另有资格作为高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人，则可以通过证明以下事项来获得职位邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性； ”
- 其“ 处于有利地位 ”推进其预期事业；以及
- 综合考虑，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；一般见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，申请人祖国委内瑞拉的大学授予她管理科学学士学位和教育管理硕士学位。她证明自己拥有约20年从事涉及薪资处理、人力资源管理和团队协调的行政职位的就业经验。

申请人拟在美国建立自己的人力资源咨询公司，重点服务于小型企业、初创公司和创业者。她表示其业务最初将在佛罗里达州提供服务，但随后将在全国范围内提供服务。在其商业计划中，她表示其公司将“ 通过先进的人力资源解决方案，赋能组织、企业和社区，以提高劳动力效率、员工参与度和组织增长。 ”

B. EB-2资格

记录支持SCOPS的认定，即申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词定义为包括“ 任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位 ”）。我们接下来将审查其国家利益豁免请求。

C. 实质价值

该要求“ 侧重于外国人拟从事的具体事业。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一项事业的价值可以“ 在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域 ”得到证明。同上。为确立

一项事业的实质价值，证据不一定需要证明该事业有潜力创造显著的经济利益。同上。“ 例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能有资格，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。 ”同上。

在上诉中，申请人指出SCOPS的决定就其拟议事业的实质价值得出了相互矛盾的结论。在第5页，该决定称：“ 提交的文件证据不支持自申请人关于拟议事业在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等领域具有实质价值的陈述。 ”然而，在第13页，该意见称：

虽然证据确立自申请人向中小型企业提供咨询服务的拟议事业具有实质价值，但证据并未确立该拟议事业具有国家重要性；[申请人]处于有利地位推进该拟议事业，并且总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工认证要求将有利于美国。

（着重号为后加）。

申请人主张，该决定第13页的有利结论意味着SCOPS “ 承认了该事业的实质价值 ”。但相互矛盾结论的上下文表明，SCOPS认定证据不足以证明申请人的拟议事业具有实质价值。第13页的有利认定出现在对Dhanasar框架第三项标准的无关讨论之后，属于题为 “ 综合考虑，豁免职位邀请要求从而豁免劳工认证要求是否将有利于美国 ” 的部分。相比之下，第5页的不利认定出现在对其事业价值的有关讨论之后，属于题为 “ 拟议事业的实质价值 ” 的部分。因此，这些陈述的上下文表明第13页的有利陈述属于无害错误。一般见 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）。因此，我们认定，如该决定第5页所详述，SCOPS确定申请人未满足实质价值要求。

SCOPS还认定，在回应其补充证据请求（RFE）时，申请人提出了一个 “ 新事业 ”。SCOPS称，在其初始申请中，她提议在美国担任人力资源管理顾问。但SCOPS认定其RFE回应将提议改为为小型企业、初创公司和创业者提供人力资源咨询服务并建立自己的美国咨询业务。

然而，优势证据支持申请人关于她未改变其事业的主张。其初始申请表明其人力资源咨询服务将侧重于小型企业。该申请称，她将设计策略以促进工人福祉并减少劳资冲突，“ 尤其是在小型企业、初创公司和创业者领域 ”。该申请还称，申请人将 “ 通过利用其在人力资源和工商

管理方面的深厚知识，积极影响小型企业、初创公司和创业者的经济基础设施。”此外，该申请还包括关于美国小型企业经济重要性的报告和文章副本。我们无法在初始申请中找到她将建立自己人力资源咨询业务的明确陈述。但是，在讨论豁免据称对美国的利益时，该申请表明她将向多个企业提供咨询服务。该申请主张，“不允许[她]自由工作而仅为一个提供者[劳工认证雇主]工作可能对”美国利益“有害”。因此，优势证据表明，自初始申请以来，申请人意图通过自己的美国咨询公司向小型企业提供人力资源咨询服务。

同样与SCOPS的认定相反，记录显示申请人的事业具有实质价值。她提交了证据证明美国小企业创造了大量就业和创新。因此，通过帮助小公司更高效地经营业务，她拟议的人力资源咨询事业可以为美国工人增加就业数量并提升国家生产力。

申请人已证明其拟议事业具有实质价值。因此，我们将撤回SCOPS的相反认定。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须再次聚焦于该特定事业，具体聚焦于其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“例如，某项事业可能因其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。此外，“一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。”同上，第890页。

最终，如果记录中的证据表明该人的拟议事业具有显著潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)。

SCOPS认定“申请人未提供充分的信息和证据以证明拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。”SCOPS表示：

USCIS无法认定申请人特定拟议事业的潜在预期影响会产生超出该企业、其员工和客户之外的任何影响……以至于在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域、行业或经济。

SCOPS认定证据不足以证明“该公司拟经营的地区属于经济萧条地区，或该特定拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式提供重大积极经济效应。”SCOPS还认定证据不足以证明“其拟议事业在特定领域或行业具有国家甚至全球影响。”

在上诉中，申请人主张其在RFE答复中提交的商业计划“阐明了她的战略目标及该事业的预期积极影响”。商业计划称其公司将在第一个经营年度雇用三人，到第五年雇用20人。1 同期，该计划预计年收入将从150,000美元增至517,244美元。2

然而，申请人的商业计划未解释一家具有上述员工和收入水平的公司如何会实质影响国家甚至区域经济。该计划称该企业将首先向“佛罗里达州经济服务不足的地区”提供服务，并指明了一个此类地区。但该计划未解释该企业将如何使这些服务不足的地区受益，申请人也未记录证明这些地区属于Dhanasar中所述的“经济萧条”地区。此外，商业计划未证明、甚至未主张该公司的服务代表人力资源咨询领域的进步。

申请人的RFE答复还包括一封专家意见书，认定其拟议的美国事业具有国家重要性。该信函来自一位美国市场营销学副教授，称申请人的企业将“弥合人力资源咨询和组织发展方面的关键差距，为需要具有成本效益、高影响力解决方案的企业提供量身定制的服务，以高效管理其劳动力并在当今动态经济中保持竞争力。”该信函称：“通过应对新兴企业面临的独特挑战，该事业旨在增强组织效率、合规性和员工满意度，从而在更广泛的层面上促进经济增长和企业可持续性。”该信函还称该企业将促进“员工福祉，这对社会福利至关重要”，且该公司的拟议服务“与多项旨在加强劳动力发展和支持小企业的国家倡议相一致。”

但仅仅对国家经济或有益的国家事业或目标作出贡献并不证明拟议事业的国家重要性。专家意见书未解释申请人的特定拟议事业——其本身——如何具有国家影响。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“问题在于申请人能否证明该人自己的个人事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、地区或广大公众的影响。”）假设申请人的企业将提供专家信函中所述的所有益处，记录仍未确立该公司仅凭自身将服务并惠及足够多的客户，从而实质影响国家经济或美国社会福利。

1 商业计划的部分内容还表明申请人的公司将在第一个经营年度拥有四名员工。但该计划未详述第四名员工的角色或职位。
2 商业计划包括“悲观”和“乐观”收入预测。我们引用乐观预测。同一五年期间，该计划的悲观年收入预测从100,000美元增至369,460美元。

申请人还援引其提交的推荐信，声称这些信件证明其拟议工作具有“开创性价值”。她主张：“这些信件对于佐证其对该领域贡献的价值和国家意义至关重要。”

这五封推荐信来自其现任和前任雇主的官员，赞扬她的工作、技能、敬业精神和专业素养。3 然而，与申请人的主张相反，这些信件未提及她表现中任何“开创性”的内容，也未表明她对该领域的贡献具有国家意义。

申请人进一步主张其提交的文章和报告“对于证实其拟议事业的……国家相关性和重要性不可或缺”。然而，这些文章和报告主要涉及人力资源咨询领域及美国小企业的经济意义。这些出版物论述了小企业和申请人领域的重要性。但这些出版物并未聚焦于她的特定拟议事业或证明其国家意义。

申请人援引关于美国小企业创造就业能力的统计数据，并讨论其据报在业务人力资源方面面临的困难。她主张其拟议咨询服务将优化小企业生产力和美国社会福利，并与国家政府倡议相一致。然而，这些统计数据或论点均未确立申请人的特定拟议事业——其本身——将产生足够的益处，以具有国家意义的方式促进经济或社会福利。

申请人未证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将基于此理由维持申请被拒的决定。

E. 其余问题

我们认定申请人拟议事业所主张的国家重要性证据不足，这已解决本上诉。因此，我们无需考虑并在此保留对以下论点的审查：她推进拟议事业的定位以及豁免据称对美国的益处。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构通常无需对“对其所达结果不必要”的问题作出认定）。

III. 结论

申请人已证明其拟议事业具有实质价值。但她未确立其所主张的国家重要性。因此，我们将维持申请被拒的决定。

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生效。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或 otherwise

3 申请人的RFE答复表明其包含第六封推荐信。记录包括据称该信作者的简历。但记录缺少该信件的副本。相反，指定证据附件包括另一封推荐信的第二份副本。

不可入境或可被驱逐的外国人，可能收到I-862表格，即出庭通知，使其进入遣返程序。参见该法第240条，8 U.S.C. § 1229a。遣返程序可能导致该外国人被驱逐出美国，并丧失未来获得美国签证或其他移民福利的资格。