# SEP252025_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

案号：38502772 日期：2025年9月25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。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所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。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。1 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晋升的工作经验，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offer要求行使自由裁量豁免，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分析框架。Dhanasar指出

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人打算在美国为一家类似Amazon Web Services或LinkedIn的公司（以及其他潜在雇主）3工作，为“信息技术（IT）及项目与项目管理”领域作出贡献。申请人称，作为一名IT专业人士，他将实施“以技术进步和运营效率为重点的战略举措”，并引领项目管理领域采用人工智能（AI）等新兴技术，还将与美国教育机构合作，“丰富技术教育项目”，并通过“参与学校、大学和当地社区的研讨会和讲座等教育举措”来缩小STEM劳动力缺口。申请人主张，其拟议事业将增强美国的运营效率、数字化转型和美国竞争力，因为其事业将引入创新项目管理实践、优化业务流程，并且通过其教育举措，他将使劳动力具备在技术不断演变的环境中取得成功所需的基本技能。申请人还主张，通过其专业人脉，他旨在拉丁美洲市场推广美国产品和服务，并且其拟议事业所产生的经济影响将大于一个小城市。4

SCOPS发出了补充证据请求（RFE），通知申请人：尽管他符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但他未能确立自由裁量国家利益豁免的Dhanasar三项要件中的任何一项。在RFE中，SCOPS还向申请人提供了一份文件清单，他可提供这些文件以履行其举证责任。在申请人回应RFE后，SCOPS作为自由裁量事项驳回了其国家利益豁免请求，认定尽管申请人确立了其拟议事业的实质价值，但他未能确立其国家重要性，也未能确立其处于有利地位能够推进其拟议事业，或豁免职位offer要求将有利于美国。本办公室同意SCOPS的意见，即证据确立申请人是高级学位专业人士，且其为美国实体担任项目经理的事业具有实质价值。因此，上诉中关于Dhanasar第一项要件的问题在于，申请人是否履行了其举证责任，以确立其事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

2 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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 记录中包含电子邮件，证明申请人已申请并曾被美国多家公司以及墨西哥一家公司考虑。然而，尽管职位offer并非必需，但这些电子邮件中均未包含在美国雇用他的职位offer或承诺。
4 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已依照先例决定Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369，对每份文件的相关性、证明价值和可信度进行了审查和考量。

在认定申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素时，SCOPS考量了用于确立该事业“潜在预期影响”的证据，并认定该事业不足以充分延伸至其将为之工作的公司之外，从而以与国家重要性相称的程度影响“美国经济或[其]行业更广泛层面”。5 基于下文讨论的理由，本办公室同意该认定。

在确定拟议事业的国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[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，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，“具有雇用美国工人显著潜力的事业”或“其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”，可能具有国家重要性。Id at 890。此外，如果记录证明拟议事业具有促进有价值技术或研究领域发展的显著潜力，则其可能达到国家重要性水平。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。关于STEM领域的事业，如果该事业有助于美国竞争力或国家安全，和/或该事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前，和/或有助于我国实现或维持技术领先地位或在与盟友和伙伴中的同等地位，则可能认定具有国家重要性。参见一般性6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。

在上诉中，申请人主张其拟议事业基于其产生重大经济影响的潜力而具有国家重要性。他引用了经济政策研究所（EPI）提供的数据，该数据发现“美国计算机系统设计及相关服务行业每100万美元最终需求，会产生4.03个直接就业岗位和11.43个间接就业岗位。”他还主张，根据EPI的就业乘数指标，雇用100名IT专业人士将在“更广泛的经济体”中创造200或300个就业岗位，以及对硬件、软件和咨询服务需求的增加，这将在制造业、供应链和第三方服务提供商中创造额外就业岗位。申请人进一步主张，在五年内，其事业将创造6600万美元的经济影响和296个直接就业岗位，根据EPI数据，这将转化为超过360.7个供应商就业岗位、401.6个引致就业岗位和762.3个间接就业岗位，总计1524.6个就业岗位。然而，尽管这些数据说明了整个IT行业的规模和经济影响，但并未涉及申请人拟从事的具体事业的潜在经济影响。而且，如前所述，事业的重要性由其潜在预期影响决定，而非由其涉及的行业或职业的重要性决定。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

5 我们确认SCOPS错误地陈述了申请人的拟议事业是在“家具行业”工作。然而，由于SCOPS在其他方面正确地认定该事业并未充分延伸至超出申请人的个人客户或潜在雇主，因此没有必要将此事发回重审。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（所持立场为：在没有理由相信发回重审可能导致不同结果的情况下，错误是无害的））。

申请人关于其事业具有国家重要性、因为其将缩小美国STEM劳动力缺口的主张缺乏说服力。一般而言，提议从事存在全国性短缺的职业，或在存在劳动力短缺的领域以协作身份服务，不足以证明某项事业具有国家重要性。参见 USCIS Policy Alert PA-2025-03, Second Preference Eligibility for National Interest Waiver Petitions 13 (Jan. 15, 2025), https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf（USCIS政策警报）。在此，申请人未能证明向美国劳动力中增加一名IT专业人员将如何以与Dhanasar所设想的国家重要性相称的水平缩小STEM劳动力缺口。此外，记录未能证明申请人的事业将具体创造更多IT专业人员，从而使其能够主张该事业将对我国有据可查的STEM劳动力缺口产生此种影响。

在整个记录中，申请人援引其在该领域的背景、教育和经验。我们确认申请人此前曾为多个客户担任高级项目经理。然而，申请人的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是该特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的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。

申请人在上诉中强调，拟议事业与涉及基础设施、网络安全、AI以及利用AI确保我国国家安全并保护个人和组织免受洗钱计划侵害的各项政府倡议相一致。然而，该事业对所指认的政府关注倡议的关注是牵强的。因此，没有充分证据证明其事业将以与Dhanasar所设想的国家重要性标准相称的水平影响这些政府倡议。同样，尽管我们确认项目管理和IT服务领域在我国经济中的重要性，但申请人未能证明其拟议事业将对其领域产生广泛影响，以致可被视为具有国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，尽管该事业涉及STEM，但记录未能证明该事业将带来有价值的新技术进步，或通过帮助美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前的领先地位，为美国的竞争力或国家安全作出贡献，和/或为我国在盟友和伙伴中实现或维持技术领先或同等地位作出贡献。我们确认，正如SCOPS亦确认的那样，申请人的事业可能对其雇主及其客户有价值，但仅此不足以证明某项事业的国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（认定一名STEM教师的拟议事业相对于美国教育倡议具有实质价值，但记录未能证明教学活动将更广泛地影响教育领域以确立其国家重要性）。

申请人主张SCOPS忽视了其同事和该领域专业人士提供的多封支持信，并强调这些信件确立了其事业的国家重要性。我们确认这些信件总体上对申请人的技能和

作为项目经理的过往业绩表示赞赏；其中许多信件佐证了申请人的主张，即其作为项目经理的表现为提高效率、节约成本作出了贡献，且在这些撰写者看来，其事业将推动创新并增强美国竞争力和经济增长。然而，这些信件未能证明其事业在可能给其未来雇主带来的利益之外具有更广泛的意义。根据法规，“ 将实质性惠及未来国民经济 ”的个人仍须遵守工作邀请和劳工证要求。法案第203(b)(2)(A)条。此外，“ 个人不能仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平就有资格获得豁免。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。因此，尽管这些信件总体上佐证了其先前的工作经验和出色的过往表现，但不足以证明其事业的国家重要性。

申请人提供了一封由.__ _____电气工程与计算机科学教学教授撰写的专家意见信，该教授写道IT行业将在2024年继续增长，且申请人的贡献是对于一个“ 对我们技术行业和数字化转型至关重要的行业 ”的贡献。该教授进一步解释说，IT行业中项目管理专业人员的角色超越了项目的成功执行，并通过影响从经济增长到医疗保健和教育改善等社会各方面来塑造技术格局。这封信虽有助于确立该事业的价值，但未能确立其国家重要性，因为它依赖于项目经理和IT行业对我国经济的一般重要性。参见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（指出USCIS“ 负责就受益人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定 ”）。

申请人主张，一家总部位于缅因州的公司的一名合伙人提供的信件支持其事业的国家重要性。该信声称该事业的影响“ 超越了对其雇主和客户的直接利益，在美国经济各个领域具有重大的国家和国际影响 ”。该信接着描述了申请人的工作经验以及“ IT和数字化转型行业是全球增长最快的领域之一 ”。为支持这些主张，该信描述了申请人的过往经验和专业成就。总体而言，该信呼应了申请人关于其事业将产生的影响的许多主张。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。参见同上。因此，由于撰写者的意见主要基于申请人的过往工作经历和对其事业国家重要性的一般主张，撰写者的结论不具有充分证明力以确立该事业的预期影响或国家重要性。同上。

因此，基于上述理由，我们认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性，因而未满足Dhanasar第一项要件。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中对真实性的判断基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，申请人未能提供充分证据以优势证据标准满足其举证责任。同上。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar第二项和第三项要件下资格的其余论点，

Dhanasar分析框架。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

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)。非法居留的外国人，或在其他方面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）而根据法案第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。