SEP292025_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：39461499 日期：2025年9月29日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人系农业与水资源管理领域的专业人士，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获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人证明其符合高级学位专业人士分类的资格，但未能证明豁免工作要求、从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)。尽管本办公室在上诉中进行重新审查，Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，但本办公室认定本案发回重审是适当的，因为SCOPS的决定不足以供审查。本办公室将撤销该决定，并将本事项发回重审，以作出符合以下分析的新决定。

一、法律

为符合所依据的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其系高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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本质上属于裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

记录支持SCOPS的认定，即申请人已证明其拥有相当于美国农业硕士学位的国外同等学历，符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉的争点在于申请人是否已证明豁免工作要求符合国家利益。

SCOPS认定，尽管申请人证明了其拟议事业的实质价值以及其处于有利地位以推进该事业，但未能证明该事业的国家重要性，也未能证明综合权衡下豁免工作要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张SCOPS在审理其申请时存在程序错误。具体而言，他强调SCOPS于2024年10月30日发出的补件通知（RFE）未能就其是否符合Dhanasar三项标准方面的任何证据缺陷向其提供通知。他进一步主张SCOPS的决定存在法律和事实错误。申请人请求将该决定“撤销或发回重审以进行新的、适当的审理”。

经重新审查，本办公室认定SCOPS未依据Matter of Dhanasar所设框架对记录进行充分分析，也未通过RFE或决定充分告知申请人记录中的证据缺陷。尽管本办公室无法基于目前构成的记录支持该上诉，但本办公室将撤销SCOPS的决定，并将本事项发回重审以进一步考虑并作出新决定。

记录显示，SCOPS的RFE仅限于要求提供“一份原件且填写完整的永久就业劳工证申请表（ETA Form 9089）……或外籍人士就业劳工证申请表（ETA 750）B部分（外籍人士资格声明）”。[2] 然而，在驳回申请的决定中，SCOPS错误地陈述“USCIS发出了[一份RFE]，要求提供国家利益豁免的进一步文件”。此外，在讨论Dhanasar第一项标准时，该决定错误地陈述申请人“被要求扩展说明”其拟议事业的性质。SCOPS最终认定申请人无法证明其事业的国家重要性，部分原因是其对RFE的答复未提供这一澄清。

在SCOPS认定依据8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)发出RFE属适当的情形下，RFE应指明尚未确立的资格要求及所提交证据不足的原因；指明任何缺失的必需初始证据；指明可用于证明资格的其他证据示例；并要求提供该证据。参见 generally 1 USCIS Policy Manual E.6(F)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，SCOPS的RFE未遵守该政策指导。

[2] 申请人遵守了该要求，尽管其已在初始提交中提交了填写完整并签署的ETA 750表格B部分。

本办公室亦同意申请人的主张，即SCOPS未依据Matter of Dhanasar所设框架对记录中的证据进行充分分析，因而未充分解释为何所提交证据不足以证明资格。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i),(iii)（规定决定必须说明驳回的具体理由并通知受影响方上诉权利）；cf Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定驳回动议的理由必须明确，以使受影响方有实质机会在上诉中质疑该裁定）。

Dhanasar第一项标准，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻求[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。 ”同上，第890页。本办公室亦指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

尽管SCOPS认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，但并未具体针对申请人的证据或Dhanasar所列因素进行分析。如前所述，SCOPS的认定似乎主要基于“ 该事业仍然宽泛且缺乏具体细节 ”的判断，以及“ 申请人提出的解决方案已被其他实体的拨款和研究涉及 ”的认定。如前所述，与SCOPS的陈述相反，申请人在申请被驳回前并未“ 被要求扩展说明该事业 ”。然而，记录中确实包含申请人一份长篇陈述，其中包括题为“ 商业计划 ”、“ 关键影响指标 ”、“ 就业创造 ”、“ 创新与技术进步 ”等章节及其他信息，旨在解释该事业的性质并依据Dhanasar第一项标准证明其国家重要性。基于SCOPS决定中得出的结论，其似乎并未审查该证据。此外，本办公室同意申请人的观点，即其事业可能提出已被“ 其他实体的拨款和研究涉及 ”的解决方案这一事实，与判断该事业是否具有国家重要性无关。

Dhanasar第二项标准将焦点从拟议事业转向该个人。26 I&N Dec. 第890页。为确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育背景、技能、知识及成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上。SCOPS认定申请人满足第二项标准，但未针对申请人的证据或Dhanasar中讨论的任何因素进行分析。申请人证明其拥有农业硕士学位，并提供了描述其在该领域技能和专业经验的推荐信，包括其在水资源管理方面的经验。然而，目前构成的记录中几乎没有关于其未来活动模式或计划、其为达成拟议事业所取得的任何进展、或相关方是否有足够兴趣使其事业可行的信息或支持性证据。因此，在发回重审时，SCOPS应依据Matter of Dhanasar所列因素以及任何其他相关因素，考虑申请人是否处于有利地位以推进该事业。

最后，SCOPS陈述了第三项要件的权衡分析，并得出结论认为，申请人“未能证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求会对美国有利”。然而，SCOPS未充分解释记录中的证据如何导致该认定。发回重审时，SCOPS的决定应回应申请人的论点和证据，并解释对各权衡因素赋予的相对裁量权重。

III. 结论

申请人已证明其符合EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。尽管记录最终可能不足以证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格，但SCOPS未充分处理所提交的证据，也未正确适用Dhanasar的分析框架。因此，基于上述理由，我们将该申请发回重审。

发回重审时，SCOPS应审查迄今提交的所有证据，包括申请人在上诉中提交的证据和论点，并发出符合适用法规要求和USCIS政策指南的新补证通知（RFE）或拒绝意向通知（NOID）。收到申请人的答复后，SCOPS应作出新决定。

裁定：撤销该决定。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。