# APR292026_05B5203 · 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：42217571 日期：2026年4月29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）

申请人专门从事员工培训与发展，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录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。此事现因上诉而由本办公室审理。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予以重新审查。Matter of Christa'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。

I. 法律

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合作为基础的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。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；

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自由裁量）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. EB-2分类

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。具体而言，SCOPS指出，申请人拥有西班牙的企业传播硕士学位和厄瓜多尔的战略传播硕士学位，且学术评估表明这些学位“各自独立地”等同于美国传播领域的硕士学位。SCOPS进一步指出，这些文件连同官方成绩单确认申请人拥有高级学位。

然而，SCOPS的结论未获记录支持。记录中的一份学术评估提及学士学位和战略传播学位，但未涉及企业传播学位。此外，尽管该评估指出战略传播学位包含“[至少一年]”的学习，并结论其等同于美国硕士学位，但未解释为何一年的学习项目等同于美国硕士学位。本办公室仅将学术资历评估作为咨询意见使用。当评估在任何方面存在疑问时，可对其不予采信或给予较低权重。2 本办公室还注意到，企业传播学位未附有成绩单或关于该项目持续时间及其内容的证据。因此，记录中的证据不足以证明申请人拥有美国同等的高级学位。

本办公室还审查了由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育教育数据库（EDGE）。3 申请人的战略传播学位称为“magister en communication estrategica”。EDGE表明，“[硕]士/[m]agister代表所获教育水平相当于美国6个月/1学期至多2年的研究生学习。”换言之，EDGE并未表明“magister”学位等同于美国硕士学位。EDGE进一步指出，这些研究生头衔存在于教育和科学部批准的官方头衔之外，且未获官方认可。因此，本办公室认定申请人的战略传播学位不等同于美国硕士学位。

由于申请人未事先获得通知以处理有关其作为高级学位专业人士资格的问题，本办公室将保留EB-2分类问题供未来程序审议。但申请人应在未来提交文件中处理这些问题。

2 参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。
3 本办公室认为EDGE是有关外国资历等同性的可靠信息来源。参见 Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另参见 Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。有关西班牙教育系统的信息，参见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/spain。

上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

III. 国家利益豁免

申请人的拟议事业是经营一家提供人力资源咨询服务的公司。通过提供综合培训项目和战略举措，申请人的公司将降低员工流失率、培养职业道德、促进多元与包容，并培育持续学习和创新的文化。她表示，其举措旨在通过专注于软技能、自觉领导力、韧性和社会包容的项目，增强美国的人力资本。她将其事业描述为“一项整合社区教育、劳动力发展和社会包容的全国性能力建设努力”，需要“独立的项目设计、跨机构合作，以及在学术、社区和企业环境中的灵活实施”。

尽管SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但SCOPS结论认为，她未证明该事业的国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，或权衡之下授予职位offer要求豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS的决定未适用适当的证据标准，并坚持其已证明符合国家利益豁免的资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

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前瞻性影响。同上。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。在Matter of Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人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。

为提供其拟议事业的背景，申请人提交了熟悉其工作的人士的推荐信，这些信件赞扬其品格和专业技能，称其负责任、积极主动、善于沟通和协作。申请人还提交了有关美国就业挑战的联邦举措、劳动力准备项目和青年学徒制的信息。尽管这些文件包含有关申请人才华及其打算从事领域的信息，但并未说明申请人提供咨询服务的事业将如何更广泛地影响员工培训与发展实践或员工留任。

申请人的商业计划及对补件通知的回复中包含了其拟提供服务的描述，这些服务将“涵盖广泛的人力资源与组织发展解决方案，包括人才招聘、培训与发展项目、组织文化提升、领导力辅导以及战略性人力资源咨询”。她提及了其企业将提供的培训项目，例如领导力、沟通和情商，并强调专注于为客户提供灵活的策略和量身定制的支持。她还反复提及一种可扩展的模式和一种方法——该方法“在一个独特的框架内整合了教育、领导力和包容性”。她表示，其方法“代表了科学、目标与社会行动的创新性综合。其目标是培养全面发展的人才，能够激励、学习、应用、分享并对其环境产生积极影响。”

但申请人未提供关于该方法或“全国可扩展模式”的细节——她称这是一种“同时解决教育、性别平等、包容性和职场韧性问题的”方法。她提交了企业品牌信息，其中描绘了辅导的几个步骤：通过连接和自我认知实现启发；学习、应用知识、分享以建立社群；以及通过“产生一种留下传承的专业、社会和情感转变”来创造影响。申请人声称该公司“代表了人力资源和组织发展领域的变革力量”，并且通过提供创新解决方案、鼓励持续学习和成长、倡导价值驱动的领导力，“该公司已准备好在国家舞台上产生持久影响，推动个人、组织和整个社会的集体愿景。”然而，这些主张并未附有足以佐证或以其他方式支持其关于企业影响的概括性主张的客观证据。

此外，申请人用以描述其公司方法的通用术语不足以反映构成商业活动基础的服务或方法论。事实上，其商业计划包含诸如制定“详细商业计划”、开展研究以制定营销策略、以及研究美国劳动力市场的“特殊性”以定制公司服务、在人才评估中实施创新技术、建立战略合作、以及实施具体的培训和技能发展战略及项目以实现人才留用等阶段。在此，申请人提供的关于其拟议事业的信息传达的是一个进一步发展规划其事业概念的计划。

尽管关于个人计划从事某项事业的考量与Dhanasar的第二项要件相关，但它们与评估事业的全国重要性相关。如果没有明确的事业或如何开始从事该事业的计划，我们无法评估申请人提案的预期潜在影响。在上诉中，她重申其“拟议模式”将直接解决“美国劳动力市场中反复出现的问题”，例如培训不足、软技能欠缺、某些群体进入劳动力的障碍以及高员工流动率。然而，尽管她声称该模式“[可]通过标准化方法论复制；[可]利用虚拟平台和远程引导扩展；[并且] [可]与跨州、行业和部门的合作伙伴关系兼容”，但除了描述其打算通过企业部署的“设计、方法论和交付模式”的通用措辞外，她未提供任何细节。

申请人已声明其打算与高校密切合作，在上述模式或方法论将被用于设计针对即将进入职场的学生量身定制的专门项目。在上诉中，她再次指出与一所大学达成的合作开发此类项目的协议。她还提交了与两家餐厅的“衔接协议”，同意涉及公司咨询服务要素的“合作形式”，例如培训与发展、绩效与人才项目以及监测与评估。虽然这些协议表明了对与申请人合作的开放态度，但它们并未明确申请人将提供何种服务，也未以其他方式澄清其拟议事业。

在上诉中，申请人还再次强调了其提交的用以证明已采取措施成立企业的证据的重要性，例如税务和银行账户文件以及品牌材料。然而，尚不清楚这些商业活动证据如何证明其拟议事业的预期潜在影响，该事业仅包含改善美国劳动力市场培训机会和成果的模糊意图。企业家不能仅通过为在国家重要职业中工作或寻求工作的人开设咨询公司来证明第一要件下的全国重要性。4 尽管与美国劳动力市场相关的问题可能是具有全国重要性的关切，但申请人关于其致力于解决这些问题的总体主张并不能使其事业具有全国重要性。申请人概述了一项广泛的事业，但未提供关于其将如何开展该事业的连贯提案。

此外，其商业计划未证明其拟议事业具有雇用美国工人或以其他方式提供重大积极经济效应的显著潜力。该计划显示其公司将在第五年运营期间创造8个职位（包括她本人），产生420,069美元的工资支出、63,010美元的工资税以及1,060,500美元的收入。然而，商业计划未解释这些数字是如何计算的，也未充分澄清所描绘的预测将如何实现。申请人未提供独立证据或以其他方式解释其企业将如何影响经济或创造就业，以达到在一个地区产生重大影响或对特定领域产生预期全国影响的水平。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

虽然商业计划包含了关于其公司服务将如何惠及美国经济的概括性主张，但所主张的影响未得到与其特定拟议事业相关的客观证据的充分支持。并非每位企业家都符合国家利益豁免的资格，虽然我们根据案情裁决每个案件，但关于对经济的一般性利益和创造就业潜力的宽泛主张不能确立企业家对国家利益豁免的资格。5 在此，申请人未提供充分证据表明其将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收收入提供重大经济利益。尚不清楚商业计划中所述规模和范围的企业将如何具有全国或全球影响。因此，记录未证明申请人事业所产生的对地区或全国经济的预期利益将达到

4 一般参见6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(6), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
5 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(6)。

Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”的水平。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在Matter of Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未解释其提供咨询服务的拟议事业将如何产生超出利用这些服务的客户之外的更广泛影响。为证明其拟议事业的重要性，申请人主要依赖对有效劳动力发展和高就业水平的公共利益，而非该事业本身所产生的任何预期积极影响。再次强调，我们评估是否具有全国重要性时考虑的不是个人打算工作的行业、领域或职业的总体重要性，而是个人打算从事的特定事业。Id. at 889。关于相关行业总体重要性的陈述和证据不会证明寻求在该行业创业的人满足了全国重要性要件。Id.

记录未确立Matter of Dhanasar第一要件所要求的拟议事业的全国重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

IV. 结论

申请人未证明其拟议事业具有全国重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，她未确立其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留、或另有不可入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而依据该法第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，并可能使其丧失未来获得签证或其他移民福利的资格。