JAN072026_04B5203 · 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

案由：40783675 日期：2026年1月7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）

申请人是一名中学教师，致力于实施一项推进科学、技术、工程和数学（STEM）教育的计划。她寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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，认定申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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。

如果申请人确立了基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得裁量性地豁免工作邀请要求，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框架。Dhanasar案指出，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，如果申请人证明：

[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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 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；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的初始申请[2]包含其简历、六封来自其此前工作职位中曾共事或曾为其上级之个人的推荐信、雇佣证明、推荐信、证明其过往及当前工作经历的信息、各类表彰其志愿、课外及其他专业活动的文件、描述其加入和参与专业组织的文件、描述政府鼓励STEM学科教育举措的文件，以及支持其比较薪资主张的文件。[3]

SCOPS认定初始记录已证明申请人为高级学位专业人士。但SCOPS发出了补件通知（RFE），为申请人提供机会以更好地阐述其拟议事业，以便评估其实质价值和国家重要性，提交更多证据证明其处于有利地位以推进拟议事业，并证明权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。

在回应补件通知时，申请人提交了项目描述和实施框架，以进一步说明其作为中学教师致力于实施一项推进科学、技术、工程和数学（STEM）教育的计划的拟议事业。申请人表示她打算创建“ the [已隐去] 开放教育资源 ”，以推进“ 获取与机会、伙伴关系与生态系统发展，以及透明度与问责制 ”。申请人表示，实质上，[已隐去]是一个教育项目，旨在扩大服务不足学校获得高级科学和数学课程的机会，类似于由德克萨斯大学奥斯汀分校主持管理的OnRamps物理项目。申请人声称[已隐去]“ 回应了有据可查的国家优先事项 ”，并“ 直接实施了拜登-哈里斯政府2024年11月联邦

[2] 申请人的初始申请还包含其教育学位、证书和执照的副本，以及其本人和家人的移民和国籍文件。
[3] 尽管本办公室可能未逐一讨论所提交的每份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

推进STEM教育战略计划”。[4] 申请人对补件通知的回应还包含支持其教育和教学资质的额外文件。

SCOPS驳回了该申请。SCOPS认定申请人“拟议事业……以增强美国科学、技术、工程和数学（STEM）教育”具有实质价值，但未达到国家重要性的水平。SCOPS还认定申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业。且SCOPS判定，权衡适用因素，豁免劳工证要求、并因此豁免工作邀请要求不符合美国的国家利益。申请人提出上诉。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全由申请人承担，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任（burden of production），也包括最终的说服责任（burden of persuasion）。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合适用法定、法规和政策规定的证据，足以使该问题得到实质审查。

申请人表示其开发和实施[已隐去]改善了“获取与机会、伙伴关系与生态系统发展，以及透明度与问责制……扩大高级STEM课程”。申请人强调[已隐去]“[d]irect alignment with Federal Strategic Priorities”（与联邦战略优先事项直接一致）及其“[a]ddressing [of] Critical National Educational Imperatives”（应对关键国家教育要务），同时还“[a]ddressing”（应对

[4] 申请人提交了其他情况说明书，支持拜登政府所倡导的举措。记录中还包含第14050号行政命令的副本，即《白宫推进黑人美国人教育公平、卓越和经济机会倡议》，Exec. Order No. 14050, 3 C.F.R. 1949 (2021)，由约瑟夫·R·拜登总统于2021年10月19日签署，以及能源部发布的《公平行动计划摘要》，Dept. of Energy, 2023 Equity Action Plan Summary, (2023) (https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2024/02/DOE-2023-EAP-Summary.pdf)，系依据第13985号行政命令《通过联邦政府推进种族公平和支持服务不足社区》，Exec. Order No. 13985, 3 C.F.R. 7009 (2021)，由约瑟夫·R·拜登总统于2021年1月20日签署。本办公室注意到，拜登政府随唐纳德·约翰·特朗普总统于2025年1月20日中午就职而结束，即申请人于2025年1月27日提交本申请的一周之前。第14050号和第13985号行政命令均在本申请提交之前，依据第14148号行政命令《对有害行政命令和行动的初步撤销》，Exec. Order No. 14148, 3 C.F.R. 8237 (2025)，于2025年1月20日被特朗普总统撤销。此外，联邦政府中所有多样性、公平、包容和无障碍（DEIA）指令、政策、项目、优惠和活动，无论以何种名义出现，例如拜登-哈里斯政府2024年11月《推进STEM教育联邦战略计划》的相关部分，均在本申请提交之前，依据第14151号行政命令《终止激进和浪费的政府DEI项目和优先待遇》，Exec. Order No. 14151, 3 C.F.R. 8339 (2025)，由特朗普总统于2025年1月20日签署，而被终止。

在STEM教育中记录的全国性短缺和缺口。申请人强调“可扩展性”和可复制潜力，以证明其可对所在领域施加的更广泛影响。在上诉中，申请人主张SCOPS错误描述了其拟议事业并错误适用了Matter of Dhanasar中的“国家重要性标准”。

申请人提交至记录的证据和主张无助于其承担举证责任和说服责任。仅仅“与联邦战略优先事项保持一致”不足以证明申请人拟议事业的国家重要性，因为在Dhanasar下评估国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性、拟议事业可能有多成功、其可占据多少市场份额、或市场对采用或许可的兴趣水平；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。如果申请人证明产生达到国家重要性水平的更广泛影响，则不要求拟议事业在地理“国家或区域层面”的影响。拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角看待影响。更广泛影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业的利益之外。

记录中的证据未充分描述申请人的具体事业，即实施[已隐去]以扩展高级STEM课程，如何对其领域具有国家、甚至全球影响，或产生达到国家重要性水平的其他更广泛影响，因为它未证明该事业的利益被赋予参与学校或其他实体之外。申请人表示实施[已隐去]的预期结果是参与学校高级STEM课程注册率增加25%或更高、标准化STEM考试成绩提高15%、STEM相关大学申请增加20%或更高、以及项目完成期间教师保留率达80%至90%。但从记录中的证据不足以明显看出，这些理想化利益在申请人学校或其他学校的实现，将如何在全国、甚至全球影响STEM教育领域，或以超越仅参与学校或其他实体的方式产生达到国家重要性水平的更广泛影响。或者，换言之，申请人的证据未以优势证据证明实施[已隐去]及其申请人所识别的潜在利益将延伸至参与项目的学校或实体的直接范围之外。例如，记录中的证据未充分描述参与[已隐去]的学校STEM注册率增加25%将如何以国家、甚至全球方式影响STEM教育的可及性。证据也未识别参与学校或其他实体的STEM注册率增加25%将超越该范围并产生达到国家重要性水平的更广泛影响。同样的理由同等适用于申请人所识别的拟议事业的其他预期利益。

此外，申请人称拟议事业的“可扩展性”及随之而来的复制可能性证明了因更广泛采用所产生的更广泛影响而具有达到国家重要性水平的潜在预期影响。但即使在若干学校实施而不论地理位置，从记录中的证据也不明显看出申请人所识别的源于该事业的潜在利益的实现将如何具有国家或

甚至全球影响，或超越改善STEM课程提供的可用性、以及改善参与[已隐去]的特定学校学生个人学业成绩指标之外的更广泛影响，以致拟议事业可表现出上升至国家重要性水平。

简言之，从记录中的证据不足以明显看出申请人实施[已隐去]将如何在全国甚至全球影响该领域或广泛涉及达到国家重要性水平的事项，因为申请人所描述的潜在利益被狭窄地限制于项目参与者。在Dhanasar中，我们讨论了教学将如何不以上升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。我们注意到申请人的事业并非 exclusively 教学，还包括实施[已隐去]以实现我们注意到申请人所识别的潜在理想化目标。但是，与教学的影响一样，申请人从其拟议事业产生的影响仅惠及一小部分，即参与学校及参与学校中利用[已隐去]可能提供的STEM教育机会的学生。记录中的证据未以优势证据或说服力证明在参与学校实施[已隐去]及参与学校中利用[已隐去]可能提供的STEM教育机会的学生对该领域具有国家或全球影响，或产生上升至国家重要性水平的更广泛影响。

因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。并且，由于申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格。我们对Dhanasar第二和第三要件的意见予以保留。见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另见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问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她不值得对豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证的要求行使有利裁量。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或否则不可入境或可驱逐的外国人，可能通过签发Form I-862出庭通知根据法案第240条启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国并可能不符合未来签证或其他移民福利资格。