JAN092026_01B5203 · 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：40797083 日期：2026年1月9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）

申请人是一名语言教育领域的企业家，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职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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基础EB-2签证分类的资格，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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对职位邀请要求“符合国家利益”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予对所需职位邀请及因此对劳工证的自由裁量豁免。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，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项[1]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以推进其拟议事业；以及

[1] 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，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在驳回申请的决定中，SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。[2] [3] 上诉中的问题是申请人是否有资格获得国家利益豁免。SCOPS认定，虽然申请人证明其满足Dhanasar分析框架的第二项要件，但未能证明其满足Dhanasar的第一项要件。[4] 经重新审查，我们同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。[5]

申请人拟设立一家语言教育和文化沉浸培训企业，并将担任其首席执行官。申请人表示其企业打算向美国居民（包括移民和持学习签证的学生）、教育机构以及中小型企业的所有者和员工提供语言教育和文化沉浸培训服务。其企业的服务将侧重于通过强调实际语言运用的定制课程提高英语语言技能；帮助融入和适应美国文化；并通过社区倡议促进文化多样性，包括为贫困学生提供奖学金项目和多元文化社区活动。申请人打算在佛罗里达州设立该企业，未来计划将业务扩展至美国其他地点，每个地区根据当地需求定制语言和文化项目。申请人声称，通过提高英语语言技能和文化沉浸，其企业将增强非英语居民的就业前景，从而通过减少高需求行业的劳动力短缺和减少与工人及学生英语水平有限相关的经济低效，为美国经济增长做出贡献。

[2] SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，仅基于其来自外国学术机构的学历等同于美国学士学位后在同一专业领域拥有五年渐进式经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。然而，记录中不包含证据表明申请人的学历等同于美国学士学位或高于美国学士学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于记录不够清晰，不足以证明申请人拥有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，或美国学士学位或外国同等学位后在同一专业领域拥有五年渐进式经验，或以其他方式证明其符合高级学位专业人士资格，因此在任何未来需要确立资格的程序中，其需要解决这一缺陷。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

[3] 申请人声称符合EB-2分类中具有特殊能力人士的资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于我们同意SCOPS的结论，即申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性，且此点对申请人的上诉具有决定性，我们无需在一审中考虑申请人关于EB-2资格的主张。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

[4] SCOPS未讨论权衡之下豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证是否有利于美国，即Dhanasar第三项要件。

[5] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。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。我们同意SCOPS的意见，即记录显示申请人拟担任其新设语言教育和文化沉浸培训企业首席执行官的事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”以及记录“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能充分详细说明其具体拟议事业，也未能提供证据证明其潜在预期影响与国家重要性相称，包括所声称的对其领域、就业创造、美国和佛罗里达州经济、社会福利和国家倡议的广泛影响。

在上诉中，申请人主张SCOPS在决定中犯错，未能按照Dhanasar分析框架适当考虑证据。在SCOPS对其事业国家重要性的考量中，他声称SCOPS错误地要求其证明“当前全国性影响和已在美国各地确立的影响”。相反，他主张SCOPS应侧重于其事业“对移民劳动力融合领域和国家经济增长的预期影响”。他坚持认为其拟议的教育倡议具有国家重要性，因为它与国家支持移民融合、劳动力发展和经济增长的政策倡议相一致。由于他的事业将增强英语能力和文化沉浸，申请人声称其事业“直接增强了劳动力参与、缓解了系统性经济低效，并在全国范围内支持劳动力融合”。通过这样做，他主张其事业“解决了系统性国家挑战”，而这“正是Dhanasar认定为满足国家重要性要件的系统性问题的类型”。此外，申请人声称SCOPS施加了高于优势证据标准的证据标准，而记录中的证据，包括其商业计划、经济预测、国家数据和政策一致性，以优势证据明确证明其拟议事业具有国家重要性。

本程序中的证明标准是优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。参见同上；另参见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。在此，SCOPS的决定体现了对证据的理性考量，概述了申请人拟开展的工作——即建立一个新的语言教育和文化沉浸式培训业务——作为其预期事业，认可并分析了所提交的文件，并对证据进行了权衡，但认定该证据缺乏证明力。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。所述预期事业及在案证据不支持申请人的主张，即其事业的潜在影响将对其领域产生更广泛的影响，或具有上升至国家重要性层面的意义。

申请人的陈述、商业计划和国家影响研究通过概括描述其希望为佛罗里达州非英语居民开发个性化语言教育和文化沉浸式培训服务并计划在未来某个时候扩展业务，对其预期业务服务的广泛范围作了简要描述。然而，申请人未充分详述此类语言教育和文化沉浸式培训服务，也未说明其事业将如何不同于语言教育企业通常从事的工作。例如，申请人表示其打算提供“针对拥有大量移民劳动力的行业的定制课程”，并“创建一个能够持续复制、解决本地服务提供者碎片化问题的国家培训模式”。然而，他未提供其拟议定制课程和国家培训模式的细节，也未证明其计划引入可能被该领域其他从业者传播或采用的新颖语言教育进步，或以其他方式阐明他将如何为我国语言教育产业的发展作出贡献。

相比之下，Dhanasar案中的申请人证明了其在航空和航天推进领域开展了研发，更具体而言，是涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的创新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第891-92页。此外，他提交的证据反映他将继续其在纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统设计与开发方面的研究，并提交了大量支持性证据，说明其持续研究将如何帮助美国在高超声速飞行方面保持对其他国家的优势，包括反映其获得政府实体研究资助的文件。同上。在此，案卷不包含同等程度的细节和佐证证据，以证明申请人的预期事业具有所声称的对某领域产生重大影响的潜力，或以其他方式上升至Dhanasar案所设想的国家重要性层面。

在Dhanasar案中，我们指出“我们寻找的是”预期事业的“更广泛影响”，并且“[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889页。我们还指出，“例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

申请人的陈述、商业计划和国家影响研究对其事业具有国家重要性提出了宽泛主张；然而，其断言未得到充分的独立和客观证据的支持。例如，他声称其业务有潜力通过提高美国劳动力的质量和吸引国际商务及外国直接投资到佛罗里达地区，对美国经济和当地服务不足的佛罗里达经济产生重大影响。此外，他主张其业务有潜力为其业务中的美国工人创造教学和行政岗位；解决雇用移民工人的行业中的劳动力短缺问题；通过解决英语能力有限给学校、医院、社会服务和法律系统带来的机构成本来增进社会福利；并影响促进移民融入、劳动力发展和经济增长的国家倡议。由于缺乏关于其预期事业的充分信息或洞见或佐证证据，申请人未能支持其关于其业务活动将提供所声称的

影响的断言。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供所声称的更广泛影响的潜力。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其断言。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

商业计划和国家影响研究主张，该企业将创造就业并产生其他实质性积极经济影响，例如在其服务不足的佛罗里达社区产生收入以及缴纳税款。商业计划预计，在五年内该企业将雇用23名直接员工，创造约59个间接就业岗位，支付超过1.4百万美元的工资支出，并产生超过941,000美元的工资税和所得税。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见同上。即使我们假设申请人声称的一切都会发生，记录也缺乏证据表明，在其营业第五年创造23个直接就业岗位和59个间接就业岗位；支付超过1.4百万美元的工资支出；以及产生超过941,000美元的税款，达到了国家重要性的水平。此外，如果没有充分的书面证据表明其作为语言教育和文化沉浸业务首席执行官拟议的工作职责有可能对其领域产生更广泛的影响，而非仅仅有利于其企业和客户，申请人未以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

虽然申请人提交了两份独立意见以支持其国家重要性的主张，但这些意见主要讨论语言教育和文化沉浸式培训的益处，而未聚焦于具体的预期事业。这些意见在讨论预期事业时使用了宽泛的措辞，缺乏该业务服务的细节。例如，一份意见在描述该事业时称其为“ 高质量的语言教育和文化培训 ”，并称申请人“ 正在创建一个全面、实用且可扩展的语言教育和文化融合模式，该模式促进沟通、机会获取，并在[美国]社会内培养跨文化理解。 ”然而，这些意见未讨论拟议高质量培训和全面、实用且可扩展模式的细节。相反，两份意见主要聚焦于佛罗里达州对语言教育和文化沉浸式培训的需求，以及帮助个人精通英语的益处，同时概括讨论语言教育和文化培训对美国及当地经济和社会福利的益处。如前所述，仅陈述申请人的工作将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。提交专家支持信函并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r. 1988）；另参见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13（BIA 2011）（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明力而被赋予的不同权重）。

申请人在上诉中强调，其事业与政府所描述为具有国家重要性的事项相一致，或是国家倡议的主题，即优先投资英语学习并促进移民融入和劳动力发展以增强美国经济、国家安全和全球竞争力的国家政策。他主张其教育倡议“ 与联邦认可的移民融入、劳动力发展和经济增长政策目标直接一致 ”，并援引政府政策，即优先为移民社区提供英语培训，以减少高需求行业的劳动力短缺，并减少与工人和

英语能力有限的学生。全国性影响研究指出，他拟议的企业与美国政策相一致，包括美国劳工部的《劳动力创新与机会法》以及美国教育部第三章的语言习得目标。为支持其主张，申请人提交了此前讨论过的两份独立意见。在这两份意见中，作者均声称申请人的拟议事业将与美国有关语言教育和文化培训的全国性倡议相一致，并援引了促进英语熟练度和文化能力的国家政策与倡议。案卷中还包括行业报告和文章，涉及国际投资的好处、美国的语言多样性、美国的文化和语言障碍、英语学习者学生、佛罗里达州的外国直接投资、西班牙裔企业的增长、佛罗里达州的经济与创新发展、小企业对美国经济的影响、英语熟练度对职业生涯的影响，以及对英语语言教育服务的需求。

我们认可英语语言教育和文化沉浸培训及其相关职业的重要性，也认可在美国就业的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅为移民和非英语人士创办一家语言教育和文化沉浸培训企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。此外，某一行业的重要性以及某一领域或行业对工人的需求，不足以满足Dhanasar框架下的全国重要性要求。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”以及记录拟议事业“ 潜在预期影响 ”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。同样，案卷未证明申请人拟议的语言教育和文化沉浸培训企业有可能对任何领域或行业产生Dhanasar所设想的实质性影响：“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id.

如上所述，这些意见以概括性措辞简要描述了申请人创办面向非英语熟练人士的语言教育和文化沉浸企业的意图以及对此类服务的需求，但未提供具体细节。虽然政府倡议（例如美国教育部和美国劳工部的倡议）的重要性并无争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业具体的全国重要性。申请人和意见书就拟议企业与国家倡议相一致作出笼统陈述，但未量化或提供证据支持其拟议事业对这些国家倡议的预期影响。尽管申请人已表明为英语学习者提供支持服务和语言教育是具有全国重要性的议题，但他未证明其具体事业对这些具有全国重要性的事项的潜在预期影响。

除笼统主张外，申请人未证明其作为拟议语言教育和文化沉浸培训企业首席执行官拟从事的工作提供有助于其领域进步的原创创新，或具有足以达到全国重要性水平的更广泛潜在影响。他未充分

解释或提供证据证明其企业将如何有助于提升其领域或任何其他行业。所主张的对国家倡议、创造就业、美国和地方经济以及社会福利的影响取决于众多因素，而申请人未在其拟议工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据联系。在考虑全部情况后，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有全国重要性。

SCOPS认定，虽然申请人根据Dhanasar第二项要件处于推进其拟议事业的有利地位，但他未证明总体而言豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证要求）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。由于案卷中的文件未充分证明申请人符合Dhanasar先例决定的第一项要件，他未证明有资格获得国家利益豁免。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点及资格。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未证明符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件下的资格，他作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

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 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。