JUN012026_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：43216984 日期：2026年6月1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）

申请人是一名培训与发展专家，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）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交至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签证分类的资格，申请人必须证明其是拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，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，则必须进一步证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。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 在申请人证明以下条件时授予国家利益豁免：

1 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，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、国家利益豁免

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否依据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业具有实质价值，因其属于具有实质价值的领域范围，即教育。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人称，自2021年以来，她一直在密苏里州一所高中担任大学先修物理教师，同时兼任科学课程编写者。申请人表示，在此之前，她曾在“菲律宾多所知名机构”教授科学与数学，拥有超过八年的全职教学经验。申请人指出，她于2024年获得教育领导与管理文学硕士学位，并于2017年获得中等教育学士学位，主修物理。

申请人表示，她打算设计并实施一个可在全国范围内适用的教师培训框架，专注于物理与科学教学，专门面向服务于低收入及历史上服务不足学区的幼儿园至十二年级（K-12）教育工作者。申请人称，她将在密苏里州创办一家名为STEM E-E-C-的咨询公司来开发该框架。申请人主张，其拟议事业支持美国在科学教育、劳动力发展和公平方面的更广泛目标，与国家安全与技术委员会（NSTC）发布的《科学、技术、工程与数学（STEM）教育战略计划》中概述的战略目标相一致。她解释说，这些战略目标侧重于扩大服务不足社区获得高质量STEM教育的机会，并培养强大的STEM教师队伍。2 她还表示，其框架将与《下一代科学标准》（NGSS）、通用学习设计（UDL）以及州级执照标准相一致，这将使其咨询公司的影响超越单一机构的范围，并解决科学学业表现不佳的根本原因，

2 申请人还进一步指出其事业直接与之保持一致的若干其他联邦倡议，包括《STEM机会法案》、教育创新与研究（EIR）项目，以及美国教育部、国家科学基金会（NSF）和科学和技术政策办公室（OSTP）颁布的战略。

即“服务不足学校的教师缺乏针对学科、情境感知且以公平为中心的专业培训。”

SCOPS随后发出补充证据请求（RFE），称其不认可申请人关于科学和数学专业人员短缺将因其拟议事业而受到显著影响的主张。SCOPS进一步承认STEM领域的重要性，但表示申请人未能充分证明其工作将如何对美国经济或公共福利产生广泛影响。因此，SCOPS要求提供额外证据以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，包括更详细地描述其拟议事业、为何具有国家重要性，以及其将如何在其领域内产生国家性影响、具有雇用美国工人的显著潜力或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人主张其拟议事业将通过多所高中的试点推广、在同行评审期刊上发表，并得到学区领导的支持，这些领导在提交的推荐信中证明了其“系统性价值和可适应性”。申请人再次强调其拟议事业如何与联邦政府STEM教育和公平指令相一致，“提供了一个可复制的培训框架，可在全国范围内服务不足的K-12学校系统中推广”。申请人表示，她已在密苏里州两所高中试点了其培训模式，并指出她参与共同开发了与州和国家教学标准（包括NGSS）相一致的“全区物理科学和AP物理课程”。申请人称，SCOPS不当关注STEM方向教育工作者的职业短缺，而非“更广泛的教育和社会影响，包括改善教师能力、加强教学质量，以及可在多个地区和学校系统中采用的可复制项目基础设施”。申请人指出其密苏里州学区内同事的支持信，信中讨论了其拟议事业如何已经作为“教师培训和课程对齐的可复制模式”运作，将“加强国家STEM劳动力管道并改善高需求学区的公平成果”。

申请人再次强调其拟议事业与若干联邦政策的一致性，如《美国STEM教育战略计划》和2022年《芯片与科学法案》。她表示，其咨询公司将作为“服务型、影响导向的咨询机构”运营，其影响将通过教育系统的可扩展改进来衡量，而非雇用等经济影响。

在驳回申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS再次认定申请人未能适当证明其拟议事业的广泛国家影响。SCOPS强调，申请人未能充分证明其新咨询公司将如何获得融资以实现潜在的前瞻性国家影响。SCOPS还认定，证据未能确立将超出其拟议咨询公司客户范围的广泛国家影响。

在上诉中，申请人主张，SCOPS不当仅关注其拟议事业的潜在未来经济影响。申请人再次主张，所提供的证据

表明其拟议事业将应对STEM教育中的系统性国家挑战，并与联邦政策优先事项保持一致。申请人称，其拟议事业作为一个“可扩展、多机构的框架”运作，“已经产生了被机构采纳的成果”。总之，申请人主张，她已证明其拟议事业在其领域内的更广泛影响及其潜在的重大国家影响。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar案，第889页。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“[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内具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“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。

如前所述，申请人在上诉中主张，SCOPS在确定国家重要性时过度强调其缺乏商业计划；然而，我们不同意。申请人表示，她将成立一家咨询公司，传播其“可复制”的物理与科学教学培训框架，以实现国家层面的影响。然而，她将如何在该模式当前参数之外、即在密苏里州一个学区之外分发该模式，尚不够清楚。申请人几乎没有提供细节说明其拟议框架将如何扩展至其他学区、机构、客户、非营利组织以及所声称的“教育准备项目”。申请人未充分详细说明其框架的预期开发将如何获得资金，以及其咨询公司将如何获得财务支持。例如，申请人称，其公司第一年将处于“精益试点模式”，仅有10,000美元资金，且其资金将仅扩大至最高47,500美元。她的资金预测并不表明一家咨询公司可能对科学教师教学产生潜在的国家影响。

相比之下，申请人讨论了通过2022年《芯片与科学法案》对K-12“STEM劳动力发展”（包括教师培训管道）的“历史性投资”。然而，没有迹象表明她已获得任何此类资金，或她未来可能获得任何此类资金。同样，申请人讨论了潜在的试点项目，但再次几乎没有提供关于这些项目将如何、何时、何地实施，以及它们将如何导致潜在的国家影响的细节。因此，尽管我们承认国家重要性可以在经济影响之外确立，但申请人拟通过一家咨询公司实现其拟议事业，且几乎没有提供支持说明该公司将如何运营、如何自筹资金，以及如何成功开发国家物理与科学教学培训框架。事实上，申请人关于其科学教师教育框架开发的主张完全是预期性的，这给其潜在国家影响的可能性留下了重大不确定性。此外，我们的关注点不一定在其潜在经济影响，而在于它如何可能开发和传播一个如所声称的对公共福利具有广泛国家层面影响的教育框架。然而，申请人仅忽视该问题，含糊地表示它将是一个“基于服务、以影响为导向的咨询机构”，但并未充分解释该术语。

申请人还几乎没有提供支持和证据来证实其拟议教育框架具有创新性，或将对她的领域产生广泛影响。申请人须证明其拟议事业将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有显著潜力广泛增进社会福利或推进有价值的技术或研究领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人强调，其拟议事业与多项国家倡议和大型国家组织的战略保持一致，包括NSTC发布的《STEM教育战略计划》、《美国STEM教育战略计划》以及2022年《芯片与科学法案》、《STEM机会法案》、EIR项目，以及美国教育部、NSF和OSTP等机构的战略。申请人称，其拟议事业将支持[着重号为原文所加]更广泛的美国目标，而非对其产生国家层面的影响。同样，她表示其拟议框架“可能[着重号为原文所加]在多个地区和学校系统被采纳”。然而，申请人必须证明其拟议事业将对这些大型政府倡议和组织产生重大国家层面影响，而不仅仅是以某种方式对其有所贡献或与其保持一致。申请人关于跨越众多社会问题和政府倡议的潜在国家影响的广泛主张，给受益人拟议的STEM教育框架是否会对其中任何一项产生重大影响留下了重大疑问。

相反，申请人关于潜在国家重要性的主张主要基于其在国外的教学经历及其在密苏里州一个学区的就业。虽然申请人的专业知识和以往职位的成功记录确实是Dhanasar第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估事业的预期影响，而是“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域和先前工作的性质，但不足以确立其拟议事业的国家重要性。在此，申请人未适当阐明和记录其框架的性质，也未说明为何该框架可被视为其领域的重大进步或创新。

例如，申请人提供了一篇她撰写的学术作品，

~----------~ 日期为~~ 2025年，发表于《国际教育与技术研究杂志》。然而，除其密苏里学区同事的支持信外，申请人几乎没有提供支持说明这篇学术作品在其领域内如何被接受、被引用频率如何，以及是否在其领域内受到赞扬。同样，申请人主张她已在密苏里州两所高中试点其培训模式，但该主张几乎没有支持，且即使得到充分证实，也不清楚一个学区内的两个试点项目如何表明潜在的国家影响。申请人还指出她参与开发了“全区物理科学与AP物理课程”，但同样，一个学区内课程的开发如何能表明对STEM教师教育的潜在国家影响，并不明显。事实上，支持证据表明，申请人与另外五名同事仅在其学区内开发了该课程，这进一步对其工作在其就业之外的潜在影响留下了疑问。

申请人还预测，其拟议事业将在三年内在十个学区教育约150名STEM教师；然而，即使这些计划得到充分详细的说明和预期资金的支持，也不清楚这将如何产生潜在的国家影响。相比之下，申请人在其他地方指出，仅物理学科的教师短缺在全国估计为15,000至23,000人。仅仅对各类国家层面利益事项的潜在贡献并不能确立拟议事业具有国家重要性。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见 e.g., 1756, Inc. v. US Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

Dhanasar案中的申请人证明，他在空气与空间推进领域，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统领域，进行了研究与开发，并且他开发了一种精确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交的证据表明，他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供了大量支持证据，说明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资金的文档。同上。

在此，将这一拟议事业与Dhanasar案相比较时，申请人关于潜在未来国家重要性的主张并不具体，且基于与各项政府举措相关的广泛潜在国家级影响。申请人关于潜在未来国家影响的主张不够详细，且她提供的证据很少，不足以证实她在开发其所称教育框架方面已取得重大进展。也几乎没有迹象表明美国政府对其事业的推进有具体兴趣，或该事业将显著促进国家在STEM教育领域的国际竞争力。鉴于STEM教育的重要性，可以合理推断，有许多学校、非营利组织、公司和专业人士（如申请人所述）致力于改善STEM教育者的教育。然而，申请人方法的具体性质、其创新性以及潜在的国家影响在很大程度上未得到解释。例如，申请人经常称其框架具有可扩展性、可复制性和可适应性，但未充分解释如何实现。总之，鉴于缺乏支持性证据证实其工作具有显著潜力以广泛促进其领域方法的进步，受益人的拟议事业似乎不太可能对所称的各项重大社会问题产生潜在未来国家影响。再次强调，申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582, 591-92。

SCOPS进一步认定，申请人未充分证明其拟议事业将如何超越其拟议咨询公司及其潜在客户，从而产生国家级影响。仅对特定公司或学区的利益，即使该公司具有全国性业务，也不足以与个人事业是否具有国家重要性这一问题充分相关。问题在于，申请人能否证明其个人事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。

例如，开发出供某一特定公司使用或销售的方法的个人，可能无法仅凭该创新将惠及该公司或其客户的证据来确立国家重要性。为确立与领域或行业国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据，证明其方法或新颖且重要的运营流程被广泛采用或许可的兴趣。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

然而，申请人未充分澄清其拟议咨询公司将如何使其所称教育框架传播到其公司范围之外，从而使其潜在未来国家影响存在不确定性。例如，尚不清楚其所称创新，即使得到解释，将如何公之于众而非作为专有信息保留。如前所述，申请人多次称其拟议框架具有可复制性、可扩展性和可适应性，但未详细描述如何实现，或其在STEM教育领域如何具有或将会具有创新性。因此，申请人几乎未提供支持说明其拟议STEM教育框架将如何产生与其领域国家重要性相一致的更广泛公共影响。

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。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，或另行不可入境或可驱逐的外国人，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。该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。