JUN172025_03B5203 · 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：38889160 日期：2025年6月17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）

申请人是一名幼儿教育工作者和行为咨询师，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驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格或酌情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进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时酌情授予此项所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了裁决国家利益豁免申请的框架

。Dhanasar指出，USCIS可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

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 上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。SCOPS认定，虽然申请人证明其拟议事业具有实质价值，但她未能证明该拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。经重新审查，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。3

在上诉中，申请人主张她提交了证明其拟议事业国家重要性的证据，且SCOPS在决定中未考虑和分析该证据，存在错误。她主张SCOPS未考虑具有证明力的文件，特别是她的商业计划和一份意见书，声称这些文件依据Dhanasar明确阐述了其事业的国家重要性。此外，她声称该证据符合其在优势证据标准下的举证责任。

本办公室不同意申请人对SCOPS决定的评价。SCOPS的决定确认了所提交的文件，特别是其初始申请中提交的文件以及其在证据请求答复中提交的文件，并对其主张进行了有理有据的考量。当USCIS对申请提供了有理有据的考量并作出了充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。在此，尽管该决定未逐一分析每份证据，但确实反映了SCOPS对证据的有理有据的考量。SCOPS在评估申请人是否证明其符合Dhanasar框架第一项要件时，权衡了所有证据，但认定证据整体缺乏证明力。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec.

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法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
2 为符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格，申请人提交了其文凭、学业成绩单以及一份学历评估，表明其在区域认证的高等教育机构获得了相当于美国咨询理学硕士的国外同等学历。基于记录，申请人已证明其为高级学位专业人士。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

第376页（解释在优势证据标准下，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明力和可信度））；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明所提交的证据以优势证据确立了其资格。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。事业的价值可在多个领域体现，如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

就其拟议事业而言，申请人打算在佛罗里达州服务不足的社区建立一家幼儿教育和特殊教育咨询企业，专注于改善教师、教育机构和家长的教育工作者培训和发展项目，并计划未来扩展至美国其他城市。该企业的服务将包括开发定制教育课程、教师培训和指导、实施特殊教育项目以及幼儿行为咨询。申请人主张其事业将对国家和服务不足社区产生潜在的社会福利和经济影响，并支持国家政府倡议。具体而言，她声称其事业将有助于解决教师短缺、创造就业、促进服务不足社区的经济发展、改善幼儿教育领域，并减少特殊需求和弱势儿童的教育不平等。本办公室同意SCOPS的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

申请人主张SCOPS错误解释了Dhanasar，将国家重要性局限于对广泛人群或行业的直接影响；相反，她声称“如果贡献对特定领域或行业具有重要意义，则可在全国范围内产生影响。”她主张SCOPS未能认识到其拟议事业的累积影响，其区域影响可能符合Dhanasar下的国家重要性。她主张，从本质上讲，幼儿教育和特殊教育领域的顾问、培训师和教育工作者的活动可能直接影响当地经济，“因为更强的教育体系有助于减少贫困和不平等，创造更具生产力的社会。”因此，她声称其致力于培养更熟练的幼儿教育和特殊教育劳动力的意图将在国家和国际层面影响经济和社会福利。鉴于所提交的证据，特别是其商业计划和一份意见书，申请人主张她已证明其事业“将惠及众多企业，产生经济稳定、就业保留的连锁效应，并减少教育差距。”

申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响达到Dhanasar下的国家重要性水平。记录未显示其拟议事业有潜力超越其企业及其未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、美国经济、社会福利或国家重要事项。除一般性主张外，她未能证明其所从事的工作

提出作为其拟设立的幼儿教育与特殊教育咨询业务的所有者，提供其所主张的对某行业进步的贡献，或该业务对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会福利利益取决于众多因素，且其未提供充分直接的证据将其咨询工作与所主张的潜在利益联系起来。

申请人的商业计划强调幼儿教育和特殊教育领域对美国经济的重要性；解决教师、特殊需求教育工作者和儿童保育专业人员短缺问题的必要性；以及其业务有助于填补教育工作者短缺。为支持上述主张，记录中包括与公立学校特殊教育相关的行业报告和文章；课堂、STEM和特殊教育教师短缺；教师短缺的经济影响；自闭症早期干预的益处；理解自闭症的行为疗法；儿童心理健康；美国儿童保育短缺的经济影响；以及儿童心理学领域。

然而，这些行业报告和文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的美国经济或社会福利影响预测。我们认可幼儿教育和特殊教育领域及相关职业对美国经济和社会福利的重要性，尤其是在帮助幼儿、有特殊需求的儿童以及服务不足社区的幼儿教育和特殊教育方面。然而，仅仅在幼儿教育和特殊教育领域工作，或创办一家专注于改善服务不足社区教育工作者培训和发展项目的幼儿教育和特殊教育咨询业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。此外，某一重要行业合格工人短缺，不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。我们关注的不是某一行业或领域的重要性，或某一领域工人短缺，而是"外国人拟从事的具体事业"。Id.

虽然我们认可幼儿教育和特殊教育领域合格教育工作者短缺可能表明拟议事业具有实质价值，但在Dhanasar框架下，这并不使拟议事业具有国家重要性，因为其本身并不能确立拟议事业在该领域的影响。美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此处的问题是，申请人是否已确立其拟议事业将如何影响全国教师就业水平，或更广泛地影响美国经济或社会福利，从而符合国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的"更广泛影响"，且"[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有全国甚至全球影响。"Id.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。"Id. at 890。在此，证据并未表明申请人在服务不足社区创办幼儿教育和特殊教育咨询业务，并在工人短缺的行业雇用员工，会影响幼儿教育或特殊教育领域，或更广泛地影响经济或社会福利。

申请人未提供独立客观的佐证证据，以支持其关于其业务活动将为佛罗里达州服务不足社区或美国带来重大经济和社会福利利益的主张。例如，商业计划表明其业务将创造就业机会，并有可能在服务不足社区产生其他重大积极经济和社会福利影响，如在社区创造收入、缴纳税款，以及帮助提高幼儿教育和特殊教育教师的资质。为支持其主张，商业计划笼统讨论了该业务专注于佛罗里达州服务不足社区，并计划未来扩展至美国其他未具名地点；申请人对该业务投资30,000美元；幼儿教育和特殊教育行业的市场分析；该业务的服务；以及该业务的营销、人员和财务预测。商业计划预测，五年内该业务预计雇用四名员工，支付135,302美元的工资和福利，并缴纳约18,000美元的税款。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。

申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明，该业务在第五年创造四个就业岗位、支付超过135,000美元的工资和18,000美元的税款，能达到国家重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明其作为幼儿教育和特殊教育咨询业务所有者和首席执行官拟议的工作职责将更广泛地影响其领域，而非仅惠及其业务和客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

此外，申请人主张其业务的专业发展和培训将提高教育工作者的技能和资质，从而增加合格幼儿教育和特殊教育教师的数量。她辩称，SCOPS将其事业与课堂教学相比较的决定是错误的，因为其拟议咨询业务将超越教学，通过提供咨询和发展培训，借助优质教育帮助国家安全和犯罪预防。此外，她解释说，通过拥有更多合格且技能娴熟的教育工作者，其事业将有助于解决儿童保育需求，并为服务不足和弱势青年提供合格的幼儿教育和特殊需求教育工作者。

然而，申请人的主张未得到有证明力的佐证证据支持。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们指出，"[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有全国甚至全球影响，如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。"Id. at 889。证据并未表明申请人向教师、教育机构和家长提供咨询会广泛影响幼儿教育和特殊教育领域，或达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

申请人提交了一封来自~-----~专业简介评估员的意见书，其中称拟议事业具有国家重要性。该意见的依据是

申请人的知识和经验将有利于美国经济，同时主要描述申请人此前拥有家庭和青少年咨询业务及辅导学生的工作，以及该工作将如何帮助其拟议咨询业务。该意见笼统断言拟议业务将为美国带来经济利益，却未提供可信依据，不足以证明Dhanasar所设想的重大经济或社会福利潜力。此外，该意见以申请人的知识和经验来证明其事业的国家重要性，属于重点错置。申请人的专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将重点从拟议事业转移到外国人身上。"Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作"潜在预期影响"的证据。Id. at 889。

申请人进一步主张，其咨询业务与美国政府旨在加强幼儿教育、教师职业和特殊教育的举措相一致。为支持其主张，她提交了关于《美国救援计划》以及美国教育部和美国劳工部政策指导的文件。

然而，美国政府举措的重要性，例如《美国救援计划》及其他美国政府机构的政策，并无争议，但其整体重要性并不能确立申请人所提议事业的国家重要性，尤其是该特定事业。尽管文件显示美国政府支持增加合格教师数量，但这并不能推出某一个人向教师、教育机构和家长提供幼儿教育和特殊教育咨询建议具有国家重要性。如前所述，在重要领域工作或设立咨询业务本身不足以确立所提议事业的国家重要性。申请人就其业务的咨询服务对国家举措具有潜在影响作出笼统陈述，但未量化所提议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据支持其主张。尽管申请人已表明在服务不足地区支持教师、学生和教育机构是具有国家重要性的议题，但她并未证明其特定事业对这些具有国家重要性的事项具有潜在的前瞻性影响。

由于记录中的文件不足以确立申请人所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，因此她未能证明其符合国家利益豁免的资格。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在Dhanasar第二和第三要件下的上诉论点及资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对无需决定即可得出结果的问题作出认定 ”）；另参见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审理替代性问题）。

111. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar分析框架所要求的第一要件确立资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。