MAR202026_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：41750183 日期：2026年3月20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）

申请人是一名会计师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了申请，认定记录未能证明豁免所要求的职位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（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持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。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得裁量性地豁免职位offer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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可裁量地[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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] 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 第二优先（EB-2）分类的资格

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，且记录中包含对申请人外国教育的评估。该评估描述了一个为期三年的商学学士学位项目和一个为期两年、最终获得印度工商管理硕士学位的项目。该评估得出结论，所完成的教育相当于美国的硕士学位。然而，本办公室注意到，该评估未能可信地证明申请人拥有相当于外国硕士学位，从而符合持有高级学位的专业人士资格。

例如，该评估未分析所完成的课程是否与美国经认证高等教育机构所要求的课程实质相似，而仅列出了学习项目的课程和学分。此外，尽管该评估将全球教育电子数据库（EDGE）[2] 列为来源，但EDGE并不支持评估者的结论。具体而言，根据EDGE，工商管理文学硕士学位是在完成三年制学士学位之后的两年学习后授予的，其相当于美国的学士学位。[3]

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。[4] 由于申请人此前未获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分类问题留待未来程序审议。上诉中需裁定的剩余问题是，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。

B. 国家利益豁免的资格

申请人称其是一名专攻财务管理的会计师。其拟议事业是创办一家企业，通过该企业他将在债务清偿和预算方面“ 提供教育服务 ”，以帮助家庭改善财务稳定性和安全性，从而减轻财务压力。

[2] USCIS认为EDGE是有关外国资历等效性的可靠信息来源。EDGE是由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的一个基于网络的外国教育资历评估资源。AACRAO是一个高等教育招生与注册专业人士的专业协会，其成员代表位于40多个国家的学术机构。

[3] https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/india/master-of-arts-business-administration-computer-management-commerce-or-science（访问日期：2026年3月20日）。

[4] 参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

尽管SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值且其处于有利地位以推进该事业，但SCOPS得出结论，记录未能证明该事业具有国家重要性，或权衡之下批准豁免职位offer要求将有利于美国。在上诉中，申请人称其基于记录中的证据符合资格，且SCOPS未适当分析证据。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分确立其拟议事业，因此不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

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。相关问题并非该个人将从事的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。具体而言，“事业”比一般职业更为具体；记录不仅应确立该职业通常涉及的内容，还应确立该个人拟在该职业内具体从事的工作类型。[5]

申请人提交了一份商业计划书，描述其打算将企业总部设在德克萨斯州，并在那里开发一个金融教育系统。该企业将包括编写金融主题指南以及提供面授和在线课程。商业计划书称，其公司将与金融科技公司合作提供个人预算指导，以及“通过‘债务雪球’策略”提供债务清偿指导，这是一种以财务决策由行为驱动这一理念为中心的债务偿还方法。商业计划书将目标终端用户描述为处于财务脆弱状况的家庭，并讨论了金融素养项目市场、信贷使用、借款人人口统计特征以及债务清偿服务。尽管该计划概述了企业将提供的服务及其将运营的领域，但并未描述申请人将通过经营企业所从事的具体事业。

关于潜在商业合作伙伴，申请人提交了一封来自一家能源技术公司财务专家的支持信、一封来自一家能源公司薪资经理的支持信，以及一封来自一家通信公司总账经理的支持信。这些信件表达了对申请人倡议的支持，提出提供知识和指导以帮助实现其金融素养项目的想法。该财务专家支持申请人教授“债务雪球策略”的意图，薪资经理赞赏申请人的倡议促进了对自身财务状况理解的个人尊严。总账经理认可申请人帮助每天生活在财务压力下的人的意图。本办公室注意到，尽管这些信件表明了对申请人倡议的热情，但并未提供有关其企业将提供的服务具体方面的见解。

[5] 参见 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

薪资经理提到一种鼓励更好习惯的“ 模式 ”以及一种与工具、习惯和系统相关的“ 方法 ”。财务专家相信申请人的“ 项目 ”可以扩展到学校和组织。然而，记录中不包含描述申请人将用于解决记录中提出的任何金融素养问题的具体教育项目、模式或方法的文件。这些信件传达的是作者与申请人合作开发一项倡议的兴趣，而非由通过其企业提供的具体服务所界定的事业。

申请人拟议业务的不成熟性质还有一个例子，见于一家非营利社区发展组织的来信，该信同样支持其设计和实施金融素养项目的拟议事业。该信称，该组织的背书基于对该事业描述的审阅以及与申请人的会面，并附有一张表格，将申请人的“ 先进方法 ”与“ 当前市场产品 ”进行比较。该表格提供了含糊且结论性的比较，例如将该事业描述为“ [具]体关注服务不足群体 ”，而当前市场产品则被列为“ [广]泛且往往非具体的定位 ”。这种模糊性体现在该信的其余部分；信中说，申请人将通过“ 与国家组织建立伙伴关系并利用其网络和资源 ”来扩大其事业影响的范围，并通过提供数据使其能够与立法者接触，并基于其事业“ 经证实的结果 ”倡导政策变革。根据该信，该事业“ 显著惠及公众的潜力 ”值得该组织“ 全力支持与参与 ”。然而，该信并未指明该事业潜力的任何来源，例如由申请人开发的教育项目，而非提供教育服务的模糊意图。

其拟议事业的具体内容在一份经济影响分析中同样缺失。该文件自称一份报告，将申请人的事业概括为一项面向经历经济困难的个人而设计的预算与债务清偿教育系统。该报告称，“ 为估算拟议金融教育和债务清偿系统的潜在采用率……使用公共和非营利部门中类似的行为和金融素养干预措施进行了比较分析。 ”该报告还称，应用了模拟和回归建模来预测该事业在德克萨斯州的影响。

值得注意的是，除了提及据称使用了与申请人自己的“ 教育系统 ”“ 类似 ”的干预措施外，该报告未评述申请人事业的任何具体要素，也未指明其教育系统所比较的干预措施。没有迹象表明该分析与某一具体教育项目有关，这使人质疑该报告作为证明申请人拟议事业具有国家重要性之证据的可信度。

在整个记录中，申请人的拟议事业均以含糊的表述呈现，即通过教育解决金融素养不足的一般目标。但申请人既未通过其商业计划，也未通过支持性证据，解释其业务将在金融素养教育方面为客户提供何种具体产品或服务。这种具体性的缺失妨碍了对某拟议事业潜在预期影响的有意义评估。在驳回申请时，SCOPS恰当地指出了缺乏

关于申请人拟议事业的充分信息和证据，并认定记录未能证明该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS未能评估重要证据，包括对其事业的“ 全面描述 ”、上述经济影响报告，6以及来自一名德克萨斯州众议员的“ 正式政府背书 ”。这位同时也是医生的州众议员的来信提到财务不安全感与负面健康后果之间的关联，表示相信申请人有能力推进“ 一项全国性的金融素养项目 ”，该项目提供“ 可扩展 ”的“ 新方法，将行为纳入金融项目的设计中 ”。

该众议员对申请人事业的描述，与经济影响报告、社区发展组织来信、公司支持信以及商业计划中所见的含糊措辞如出一辙。使用与记录中随处可见的申请人事业概括性描述相似或重复的语言，并不表明对该拟议事业有充分理解。该信内缺乏任何独立分析，这使人质疑其作为该事业国家重要性支持证据的可信度。

更具体地说，代表的信函指出，申请人的事业成果“ 超越理论，并有财务建模和可行性研究作为支撑 ”。然而，记录中唯一的可行性研究——经济影响分析——似乎与某个具体的教育项目并无直接关联。该信函提及该事业“ 预计在五年内对超过1.1 billion美元的家庭债务产生影响…… ”。这一预测与商业计划中的财务模型相呼应，该模型预计到业务运营的第五年，债务清偿总额将略低于1.2 billion美元。根据商业计划，该预测基于平均每户100,000美元7的个人家庭债务以及该业务将影响的估计家庭数量——这些数字“ 基于该事业面向线下和线上群体的能力，以及通过教育材料的能力 ”。商业计划预测在运营第一年影响200户家庭，到第五年估计将增至5,900户。代表的信函还强调，该事业到第五年将产生“ 超过1.3 million美元的税收收入 ”，这反映在商业计划对同期税收收入总额约1.3 million美元的估计中。然而，目前尚不清楚使用了哪些来源或推理来估计未来的税收收入数字或该业务每年将影响的家庭数量。商业计划中所描绘的大多数预测使用了哪些来源并不明显，这一模糊之处进一步削弱了商业计划和州代表支持信函的可信度。申请人必须以相关、具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。

6 尽管经济影响报告未包含拟议事业的细节，但它确实强调“ 该事业已获得政府领导层的正式支持，最值得注意的是来自[一名德克萨斯州众议员]，其证明其国家重要性、可扩展性以及与公共部门金融包容和经济公平优先事项的一致性。 ”该报告未详细说明该众议员的支持与经济影响分析的相关性。

7 商业计划将这一平均值归因于 America's Debt Help Organization，网址为 https://www.debt.org/faqs/americans-in-debt/demographics。

商业计划称，“ 拟议事业将带来的利益不仅限于客户和供应商，而是惠及整个社会。 ”记录中不包含足以支持该主张的证据。申请人未提交充分证据证明其已构想出一项将通过就业水平、商业活动或税收收入带来任何预期经济利益的事业。因此，记录未能证明申请人预期商业冒险对地区或国家经济产生的预期利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。见 Matter of Dhanasar at 890。

申请人未提供充分证据证明其已开发出一项将广泛改善金融素养、减少家庭债务，或以其他方式在某一领域内产生与国家重要性相称的影响水平的事业。申请人主要依赖金融素养的重要性来证明其开发金融教育系统的总体抱负的重要性，而非任何源自一项充分阐述的事业的预期积极影响。我们评估国家重要性时所考虑的，并非个人打算从事领域的众所周知的价值，而是个人打算从事的特定事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

而且，在没有关于特定事业的充分证据的情况下，申请人未能使我们能够评估其提案是否为确定国家利益豁免资格之目的具有重大价值或国家重要性。为此，我们必须依赖关于特定拟议事业的证据来确定其是否符合 Dhanasar 第一项要件的要求。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求利益的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id. 在此，申请人未履行提供此类证据的责任。

此外，为确定个人是否符合国家利益豁免资格，我们必须依赖特定拟议事业来确定该个人是否处于有利地位推进该事业，此即 Dhanasar 第二项要件。Matter of Dhanasar at 889-90。由于申请人未提供关于一项全面事业的证据，我们无法确定其是否符合 Dhanasar 第二项要件的要求。8

因此，申请人未能证明其作为裁量事项符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Matter of Dhanasar第三项要件下的资格将没有实际意义。参见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“ 纯咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。

8 为简洁起见，我们将不讨论记录中关于申请人在Dhanasar第二项要件下资格的其他缺陷。

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)。非法居留的外国人，或原本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条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。