MAY012025_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：37315130 日期：2025年5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）

申请人是一名幼儿教育工作者和企业家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位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驳回了申请人的表格I-140，即外籍工人移民申请，认定申请人已证明其作为高级学位专业人士获得EB-2分类的底层资格，但未证明其有资格获得国家利益豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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

为符合底层EB-2签证分类的资格，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能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合底层EB-2分类的资格，则必须进一步证明其有资格获得对职位offer要求的自由裁量豁免，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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 参见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本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人为高级学位专业人士，因此符合底层EB-2签证分类的资格。尚待确定的问题是申请人是否有资格获得国家利益豁免。

申请人的拟议事业是在佛罗里达州、佐治亚州和北卡罗来纳州建立儿童日托中心。SCOPS驳回了申请人的国家利益豁免，认定申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性，而这是获得豁免所必需的。由于申请人未证明其满足Dhanasar第一项要件的要求，SCOPS未处理其是否满足Dhanasar其余第二项和第三项要件的标准，即她处于有利地位能够推进拟议事业，以及综合权衡豁免职位offer要求将有利于美国。同上。在上诉中，申请人主张驳回其表格I-140构成违反正当程序以及《行政程序法》，因为SCOPS未根据Dhanasar全部三项要件分析其豁免资格，并忽视了关键证据。申请人进一步主张其拟议事业具有国家重要性，且其整体上有资格获得国家利益豁免。

首先，本办公室处理申请人关于SCOPS未根据Dhanasar全部三项要件分析其资格因而有误的主张。如前所述，SCOPS认定申请人未证明其满足Dhanasar第一项要件的要求。SCOPS无需处理Dhanasar其余要件即可作出决定，因为认定其不满足第一项要件即已使其不符合所请求福利的资格。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“ 纯粹咨询性认定 ”）。

本办公室也注意到申请人关于SCOPS忽视了有关就业创造和税收贡献预测以及可及托育社会效益的证据的主张。然而，SCOPS决定在涉及Dhanasar框架第一项要件方面，明确确认了申请人商业计划的提交，并处理了该计划中的就业和收入预测。SCOPS还明确“ 确认[了]反映整体幼儿教育重要性的证据 ”，以及“ 强调儿童社交和情感发展重要性的行业报告和文章…… ”。因此，申请人关于SCOPS无视相关证据的主张没有依据。

现在本办公室转向审查记录是否支持申请人在上诉中的主张，即她已证明其有资格获得国家利益豁免，特别是其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，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，并“ 寻找更广泛的影响 ”。例如，本办公室在Dhanasar中指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。此外，“ 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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

SCOPS认定申请人的拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值。本办公室同意。然而，基于下述理由，本办公室也同意SCOPS的意见，即申请人未在Dhanasar分析框架下证明其有资格获得国家利益豁免，因为她未证明其拟议事业的国家重要性。

申请人部分提交了商业计划，其中她陈述其拟议事业是创建和指导儿童日托中心，为六个月至四岁儿童提供“ 互动式思维和语言课程以及体育、舞蹈和艺术活动 ”。儿童日托中心打算面向“ 因工作而无法照顾子女的个人 ”以及某些法律实体。申请人计划在佛罗里达州_ I建立公司，并扩展到美国其他城市。她声称第一年运营将雇用最多15名员工（包括她本人），到第五年运营将雇用75名员工。

此外，申请人提交了一份专家意见书，讨论了托育和托育行业在美国的重要性，以及申请人公司将提供的服务，并概括性地主张申请人的拟议事业具有国家重要性，因为它将通过雇用托育工作者、缴纳税款和改善在职父母的劳动力市场条件来促进国家经济；增强社会福利和文化丰富，因为幼儿教育与语言、识字和数学技能的提升相关；以及因为幼儿教育是联邦政府倡议的主题。申请人还提交了五封来自前同事和专业熟人的推荐信，这些信件概括性地谈及她的品格和专业经验。最后，申请人提交了有关创业精神和移民在创业中作用的文章。

本办公室确认申请人幼儿教育领域教育和经验的证据，包括其简历和推荐信中包含的信息。然而，该证据涉及申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业，即Dhanasar第二项要件，而非其拟议事业是否具有国家重要性。同样，本办公室注意到她提供的讨论创业精神和移民企业家重要性的文章，以及讨论托育和托育行业重要性的专家意见书。然而，本办公室在评估国家重要性时的重点在于申请人拟从事的具体事业及其

前瞻性影响，而非创业精神一般或该个人将从事的行业或职业的重要性。参见同上，第889页。

在此，申请人未提供充分的信息和证据以证明其创建并担任儿童日托中心主管的工作将延伸至其客户之外，或证明其儿童日托中心将提供的服务具有原创性创新以推进幼儿教育领域，或在幼儿教育领域具有与国家重要性相称的国家级或全球性影响。申请人在其职业计划中的一般性主张，以及专家意见函中关于其拟议工作可能对其目标受众所作社会贡献的主张，包括关于幼儿教育整体可及性和幼儿教育课程的主张，在记录中亦未得到佐证，以确立拟议工作将具有国家级影响或其他更广泛的前瞻性社会影响。同样，申请人提交的推荐信和文章未涉及具体工作或申请人将通过其公司作为其工作一部分提供的服务，也未以任何具体性讨论这些计划的影响或更广泛意涵，以佐证申请人所称其具体工作将产生的教育或社会影响的范围。

最后，尽管申请人和专家意见函还一般性地主张其拟议工作将通过税收创造支持经济增长，并为儿童保育工作者和家长创造新的就业机会，但所提供的缺乏支持的收入和就业预测以及商业计划和专家意见函中的一般性结论，不足以证明拟议工作将通过创造就业和产生的税收具有国家级经济影响。此外，即使记录显示商业计划和专家意见函中关于收入增长和就业创造的财务预测有充分依据，它们也不能证明拟议工作初期或五年期间预计创造的收入或就业数量将产生重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区，或证明拟议工作具有雇用美国工人的重大潜力。因此，我们认定申请人未确立其拟议工作具有国家重要性。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，即要求其证明拟议工作具有国家重要性。因此，她未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

如上所述，SCOPS未处理申请人是否处于有利地位以推进其拟议工作，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求是否对美国有利，这些是Dhanasar分析框架第二项和第三项所要求的。尽管申请人声称未处理这些必要条件构成滥用自由裁量权，但SCOPS无需处理Dhanasar剩余必要条件即可作出决定，因为认定其未满足第一项必要条件已使其不符合所请求福利的资格。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“ 纯粹咨询性认定 ”）。同样，由于我们认定申请人未确立其拟议

工作具有国家重要性已对其上诉具有决定性，我们亦拒绝审理并在此保留关于这些问题的任何上诉论点。

命令：上诉被驳回。

5