NOV102025_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：37847749 日期：2025年11月10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）

申请人是一名教育领域的企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士进行分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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。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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面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，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。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）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。由于本办公室基于下文所述的决定性问题的驳回本上诉，本办公室保留对审理主任关于其EB-2分类资格结论的审查。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对作出决定对结果而言并非必要的问题作出认定"）；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）。

B. 实质价值与国家重要性

申请人表示，拟议事业将是教育领域的一名企业家，因为其将经营一家"旨在搭建巴西与美国学生之间教育与文化交流桥梁的战略倡议"的企业。SCOPS拒绝了该申请，认定尽管申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类，但其未能证明豁免工作邀请和劳工证要求符合国家利益。经审查，基于下文所述理由，本办公室同意申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性，从而未能确立Dhanasar分析框架第一项要件下的资格。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

尽管SCOPS认定拟议事业具有实质价值，但SCOPS认定记录未能证明该事业具有国家重要性。[2] 在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，重申了关于拟议事业所称国家重要性的论点，并引用了此前已包含在记录中的文件。申请人一般性地主张，SCOPS"在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律，对[其]造成不利……"。管辖移民福利请求的举证标准是"优势证据"。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室评估申请人的主张是否"更有可能"或"很可能"为真，但

[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给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

[2] 在上诉中，申请人主张SCOPS认定拟议事业缺乏实质价值。然而，这并不准确，因为SCOPS实际上认定拟议事业确实具有实质价值。

也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未进一步解释或指出SCOPS在拒绝申请时适用了优势证据以外的任何具体举证标准的任何具体情形。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

在上诉中，申请人称SCOPS适用了更严格的举证标准，且未充分审查所有证据。具体而言，其主张SCOPS未充分考虑其商业计划、推荐信、行业报告和文章以及简历。然而，在决定中，SCOPS讨论了行业报告和文章及推荐信，以及申请人的资格和经验。申请人未解释SCOPS未能考虑哪些具体内容，或记录中如何包含克服SCOPS分析和认定的证据。因此，本办公室未发现支持申请人关于SCOPS适用了更严格举证标准且未适当审查所有证据的主张的依据。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注"外籍国民拟从事的具体事业"。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍国民"。同上，第890页。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而非教育、移民和企业家精神的重要性。[3] 此外，本办公室"寻找拟议事业的更广泛影响"，且"一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国家甚至全球影响"。同上。拟议事业的更广泛影响可以告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。本办公室还指出，"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影响的事业，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。对于企业家事业，在确定事业的国家重要性时，本办公室还在分析中考虑收入增长、收入创造和就业创造等额外因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)（"企业家的具体证据考虑因素"）。

在上诉中，申请人称其拥有超过30年的专业经验，并在教育行业关键领域的工商管理和教学方法论方面获得了专业知识，这些领域因其"固有价值以及其对商业市场、外国投资活动和美国教育行业产生的连锁效应"而对经济具有国家重要性。申请人进一步主张，其"对教学法的直接知识将惠及任何需要具备学术管理和教育管理等方面专业知识的合格专业人士的美国公司和个人"。申请人反复强调其经验、技能和知识。申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点

[3] 申请人关于行业文章和报告的主张和提交涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

从拟议事业转移到外籍国民"。同上，第890页。此处的问题是其所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。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即经营一家企业以搭建美国与巴西之间的文化和教育交流桥梁的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。本案中，记录未通过佐证文件显示其具体服务如何能够充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响，而不仅仅是声称一种“ 涟漪效应 ”。申请人提供了关于国家影响的非常笼统的概念，但未提供具体信息说明其在某一地区为客户提供服务的业务实际上如何能够产生国家影响。我们进一步指出，其关于美国缺乏像他这样的教育专业人士的主张，在Dhanasar框架下并不能使其拟议事业具有国家重要性，因为美国劳工部通过劳工证程序直接处理这些短缺问题。

在Dhanasar案中，我们指出，“ 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影响的事业，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。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在上诉中，申请人称其“ 计划在小企业管理局HUBZone项目所认定的未充分利用商业区运营。 ”4 然而，申请人未证明其业务满足HUBZone认证的要求。此外，就申请人试图将其业务位于HUBZone等同于Dhanasar案对“ 经济萧条地区 ”创造就业和经济影响的强调而言，证据既未确立该公司具备获得HUBZone认证的能力，也未充分解释仅将其办公室设在HUBZone如何构成“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。而且，即使申请人的业务将在HUBZone地点产生新就业（此事实其尚未确立），这种潜在雇用所带来的经济影响过于模糊，无法被视为Dhanasar案所设想的国家重要性。Id. at 890。

经审查商业计划，申请人预计其业务到第五年将共有35名直接雇员，此外还有申请人作为首席执行官兼教育总监的职位，以及营销和销售总监。在其预计财务信息中，申请人预计其业务到第五年将缴纳年度税款$526,599。

4 HUBZone项目促进未充分利用商业区的业务增长，目标是将联邦合同资金的百分之三授予获得HUBZone认证的公司。See https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。在HUBZone经营业务具有若干优势，包括有资格获得联邦承包优惠、获得预留合同以及潜在的税收激励。Id. 寻求HUBZone认证的企业必须确保其企业由美国公民、社区发展公司、农业合作社或印第安部落拥有和控制。Id. 此外，企业的主要办公室必须位于指定的HUBZone，且必须是大多数员工开展工作的地方。Id.

我们认可申请人的商业计划预计到其运营第五年将创造就业、收入和缴纳税款，然而该计划未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，在没有更多证据的情况下，其未确立其事业将具有与国家重要性相称水平的重大积极经济影响。Matter of Dhanasar at 890。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们认可申请人在上诉中关于Dhanasar第二和第三要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立其余Dhanasar要件保留意见。See 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”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未确立其有资格或otherwise在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。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)。非法居留的外国人，或otherwise不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发Form I-862出庭通知，依据该法第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，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。