NOV132025_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：40249163 日期：2025年11月13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）

申请人提议为美国教育工作者实施一项全国性框架，以“ 提高教师质量、加强幼儿教育并促进公平的学习机会 ”。他请求按职业移民第二优先（EB-2）类别进行分类，并豁免该类别的职位邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”，美国公民及移民服务局（USCIS）有权酌情免除该类别的职位邀请——并因此免除美国劳工部（DOL）的认证要求。同上。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定，尽管申请人符合EB-2分类资格，但他未能证明豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人主张，SCOPS在认定证据不足以证明他“ 处于有利地位 ”以推进其拟议事业以及豁免最终将惠及美国时，误读了判例法、错误适用了证据标准并忽视了证据。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意SCOPS的意见，即他未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员或科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的外国人。见本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求未来的美国雇主向外籍人士提供职位，并获得DOL认证以永久雇用其在美国工作。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免职位邀请和劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人以高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人身份符合其他资格，则可通过证明以下事项来获得职位邀请和劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质性价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请和劳工认证要求将惠及美国。

Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1)，www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，一所尼日利亚大学授予申请人教育哲学硕士学位，他目前正在美国攻读教育管理博士学位。他曾在授予其硕士学位的尼日利亚大学担任研究助理和兼职讲师。他目前在其就读的美国大学担任兼职招生官。他提交了其撰写或合著的几篇已发表研究论文的摘要副本，以及证据表明他曾在发表前审阅过其领域内他人的研究论文。

申请人提议“实施一项全国性框架，为有志成为教育工作者的人士和现任教育工作者提供在当今课堂中蓬勃发展所需的工具、指导和认证支持”。其框架包括“教师驻校网络、全州培训学院、人工智能驱动的教学反馈系统以及认证改革的政策倡导”。其事业将侧重于“通过幼儿教育中的伦理领导和包容性政策创新来提升教师质量”。他制定了一项多管齐下的实施计划，涉及：开发教师培训项目；与大学、教师培训机构以及州教育部门合作改进课程设计；倡导政策改革；以及将教师培训举措与“现实世界的劳动力发展工作”相连接。

记录支持SCOPS的以下认定：

- 申请人符合EB-2高级学位专业人士分类资格；
- 其拟议事业具有实质性价值；以及
- 该事业可能具有国家重要性。

接下来，我们将审查SCOPS关于申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业的认定。

B. 处于有利地位

Dhanasar框架的这一分支侧重于申请人。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。他们无需证明其拟议事业有可能成功。同上。但他们必须证明其处于有利地位以推进其事业。同上。

相关因素包括：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 未来活动的模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

同上。申请人应提交证据以：记录其过往成就；解释这些成就与其拟议事业的关系；提供在实现其事业方面取得进展的证据；并佐证与其事业相关的预测。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

SCOPS认定申请人拥有充分且相关的教育背景以推进其拟议事业。但SCOPS指出，“ 记录缺乏证据表明其成功记录超出了仅在其事业领域内作为一名合格专业人士的范畴 ”。SCOPS认定其推荐信“ 来自在专业和个人方面与他相识的人士 ”，且这些信件未能“ 有说服力地证明他在该领域具有达到过往成就记录水平的影响力 ”。

SCOPS认可申请人在其领域内发表的研究。但SCOPS认定他未能证明其工作“ 被独立研究人员频繁引用或以其他方式成为该领域进步的推动力、影响了研究领域或在更广泛的研究界产生了实质性的积极讨论 ”。SCOPS还认定证据不足以证明“ 其工作构成成功记录 ”或“ 其发现如何影响该领域而不仅仅是增加一般知识储备的实例 ”。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了Dhanasar的证据标准。他表示：“ 该驳回决定要求‘ 成功记录 ’、‘ 进步推动力 ’和‘ 频繁引用 ’，与杰出能力（EB-1A）最终实质审查标准完全相同。 ”[1] 他表示“ （适当的）调查应是申请人是否处于有利地位——而非他是否已经获得全领域范围的声誉。 ”（原文强调）。他坚持认为“ Dhanasar允许USCIS将‘ 过往成就 ’作为若干非穷尽性指标之一加以考虑，但明确表示即使申请人尚未‘ 产生广泛赞誉 ’，以未来为导向的可行性和利益相关方的兴趣也可能足以满足要求。 ”他表示：“ 期望‘ 频繁引用 ’计数或变革性的全行业影响忽视了优势证据标准，取而代之的是EB-1A的‘ 持续赞誉 ’标准。 ”

[1] 申请人指的是职业移民第一优先（EB-1）类别中针对具有“ 杰出能力 ”的外国人的要求。见本法第203(b)(1)(A)条。

正如申请人所主张，EB-1杰出能力外国人的证据标准不同于EB-2国家利益豁免申请人的证据标准。见《移民与国籍法》第203(b)(1)(A)(i)条（要求具有杰出能力的外国人证明"持续的国家或国际声誉"并提交其领域内成就获得认可的"大量文件"）。SCOPS期望申请人的研究被频繁引用并产生"在更广泛研究界中的积极讨论"，这类似于EB-1的要求，即8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)所规定的"[证明]外国人的原创科学、学术、艺术、体育或商业相关贡献在该领域具有重大意义的证据"。见6 USCIS政策手册F.2(B)(1)，标准5（"[已]发表的研究引起了该领域其他工作者对其重要性的广泛评论，以及证明其相对于该领域其他人的工作被高度引用的文件，可能对证明该人对所属领域的贡献具有重要意义具有证明力。"）"证明强有力的引用历史的文件"或"显示围绕……该人工作的积极讨论的已发表文章摘录"可以证明国家利益豁免申请人处于有利地位以推进某项事业。6 USCIS政策手册F.5(D)(3)。但无论是《移民与国籍法》、法规、判例法还是USCIS政策，都不要求国家利益豁免申请人的研究必须产生频繁引用或广泛评论。因此，SCOPS以此为由指责申请人的研究是错误的。

但SCOPS适当考虑了申请人的"成功记录"或缺乏成功记录。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（将"在相关或类似努力中的成功记录"列为确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业的因素之一）。在认定Dhanasar中的航空航天推进研究员处于有利地位以推进其拟议研究事业时，我们考虑了他"进行研究 and 开发计算模型的经验"以及他在美国政府资助项目中发挥的"重要作用"。因此，SCOPS同样评估申请人在与其拟议事业类似的项目中的过往记录并无错误。

申请人指出，SCOPS的决定"声称'除了仅仅是一名合格的专业人士之外，没有成功记录'"。然而，他声称"[其美国大学雇主]的……信函本身就将他与可衡量的入学增长、MOU[谅解备忘录]和参与度跃升联系起来——所有这些在否决决定中均未提及。这一遗漏违反了Matter of Chawathe对权衡'相关、具有证明力和可信的证据'的要求。"见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（要求USCIS"对每一份证据的相关性、证明价值和可信度进行审查，无论是单独审查还是在全部证据的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真"）。

正如申请人所主张，其美国大学雇主的一封信函称，自从他成为该校兼职招生官以来，非洲学生入学率增长了55%。但他未能充分解释这一"成功记录"与其拟议事业之间的关系。他未能充分证明其作为招生官的角色与作为改善教师质量、幼儿教育和公平学习机会的拟议国家框架实施者的角色之间存在足够的相似性。见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)（"申请人应提交证据以记录该人的过往成就[并]解释这些成就与拟议事业的关系。"）（着重号为原文所加）。

申请人主张，SCOPS因其推荐信由申请人的同事和主管撰写而不当贬低其证明力。他表示，Dhanasar"从未规定信函

必须来自无利害关系的陌生人；重要的是[信函]是否提供了关于申请人交付拟议事业能力的可信、详细和客观的见解。"（着重号为原文所加）。申请人坚持认为，为其出具的信函涉及其工作的影响，并与推进其拟议事业所需的"技术知识"相关。他表示，SCOPS的理由"将熟悉程度与偏见混为一谈，并无视每封信函所提供的实质性证据。"。

对由个人认识申请人的人撰写的支持信函的担忧在于其不具客观性。本案记录并未表明为申请人出具的支持信函存在偏见。但这些信函未能充分将其过往成就与拟议事业联系起来。见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)（要求申请人解释其过往成就与拟议事业的关系）。为申请人出具的信函未能充分解释其先前的学术、就业和研究成就如何使其处于有利地位以实施改善教师质量、幼儿教育和公平学习机会的国家框架。没有任何一封信函详细描述其拟议框架或讨论其实施该框架的有利地位。

申请人主张，他已证明自己处于有利地位以推进其拟议事业。作为其在类似努力中取得成功的证据，他引用了其工作的美国大学和其先前工作的尼日利亚学校的信函。其美国雇主的信函称，在其担任兼职招生官期间，非洲学生入学率大幅增长。其前大学官员的信函提及他在研究项目、课程改革和教师培训研讨会中的角色。申请人主张，这些信函证明了"与拟议美国居留框架相呼应的可衡量成果——即数据驱动的招生、课程创新和大规模教育者指导。"然而，这些大学信函未提供关于申请人过往成就的足够细节，也未解释这些成就如何与其拟议事业"相呼应"。

申请人还主张，他已证明其事业获得了"利益相关者的兴趣"。他声称，其就读的美国大学一位前院长的信函称，其教育框架将"在三年内在至少四个南部州填补一个巨大的空白"。此外，其在该校招生办公室的主管的一封信函再次提及在其任职期间非洲学生入学率的增长。申请人主张，这些"具有国家声望的第三方认可显示了机构支持和资源承诺——这是可行性的关键指标。"

然而，记录未能充分支持申请人的主张。其主管的信函详细描述了其作为兼职招生官的工作。但该信函未详细描述其拟议事业。它也未"认可"该事业或证明对该事业的"支持"。关于另一封信函，申请人所引用的证据包含的是该美国大学一位教授（而非前院长）的信函。此外，该信函并未声称申请人的拟议事业将"在三年内在至少四个南部州填补一个巨大的空白"。相反，该信函称申请人的博士研究"在推进美国和全球的优质教育方面具有重大潜力。他的工作以创新和战略领导力为基础，有潜力影响教育系统并为国家进步做出积极贡献。"与申请人的主张相反，该信函并未具体认可其拟议事业，甚至未提及该事业。此外，与其主张相反，他未能证明两封信函的作者具有"国家声望"，也未能证明他们或其所在机构已为其

事业投入了资源。申请人已提交了其事业的计划。但他未能证明来自相关他人的足够兴趣或支持——例如联邦或州教育官员、立法者或教师工会领导人。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（将"潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣"列为考虑申请人是否处于有利地位以推进事业的因素之一）。

申请人主张，SCOPS"无视"了其执照和教育证书，他声称这些"使[其]拟议事业能够立即、可扩展地部署"。例如，他表示其州教师资格证"直接满足了Dhanasar对申请人拥有执行事业的'法律授权'和'实际能力'的要求。"2

然而，申请人未能充分解释其教师资格证或教育证书与其拟议事业的关系。见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)（"申请人应提交证据以记录该人的过往成就[并]解释这些成就与拟议事业的关系。"）（着重号为原文所加）。教学需要教师资格证。但是，如果申请人仅仅计划从事教学，那么根据Dhanasar第一项要件，其事业将缺乏国家重要性。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（认定证据不足以证明教授科学、技术、工程和数学（STEM）课程的建议"将对更广泛的STEM教育领域产生影响"）。

申请人还主张，SCOPS“忽视”了他的出版物和引用记录。他表示，他撰写或合著了50篇同行评审文章，其中五篇发表在“顶级期刊”上，获得了35次引用。他坚持认为，SCOPS还忽视了“领域特定的引用规范”。他断言：“教育政策研究积累引用的速度仅为STEM领域的一小部分。”

严格来说，SCOPS并未忽视申请人的出版物和引用记录。如前所述，SCOPS指摘他未能证明其研究吸引了频繁引用或引发了广泛评论。此外，他未提交证据将教育政策研究的引用数量与其他领域进行比较。无论如何，申请人未能充分证明其出版物和引用记录与其拟议事业之间的关系。我们认可他研究了幼儿教育的各个方面，这构成其拟议框架的一部分。但其拟议事业不仅涉及研究。他表示，该事业涉及实施一个教师和教育改进的国家框架。申请人未能证明他具备此种实施能力。

申请人指出，SCOPS指摘他未解释其教育证书的价值。但他主张，与适用法规相反，SCOPS在其补件通知（RFE）中“从未提出这一关切”，“剥夺了[他]澄清的机会”。他主张，根据8 C.F.R. § 103.2(b)(8)，当“初始证据不充分”时，USCIS必须要求补充证据。他还表示：

更根本的是，Dhanasar询问的是申请人的“教育、技能[和]知识”是否使其处于有利地位；它并不要求每项资质都非凡或其价值本身显而易见。通过未经分析即驳回这些证书

2 Dhanasar并未具体提及推进拟议事业的“法律授权”或“实际能力”。

，[SCOPS]未能权衡“相关、具有证明力且可信的证据”，违反了Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 365, 376 (AAO 2010)。

然而，与申请人的主张相反，SCOPS的RFE确实提出了对其证书的关切。RFE指出：“[T]自我申请人确实持有证书，但自我申请人从未解释这些证书包含什么内容，或者他可以用这些证书做什么来实现其拟议事业。”因此，申请人有机会解释其证书的相关性。此外，我们认可，为符合EB-2分类资格，申请人的资质无需非凡。但是，为获得国家利益豁免，他仍必须解释其成就与其拟议事业的关系。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

最后，申请人主张，SCOPS在 underlying 签证申请程序中未考虑其无代理身份。他断言：“USCIS实际上因[他] pro se 身份下法律论证表述不专业而惩罚[他]，而非公平评估证明符合所需标准的实质性证据。”

联邦法院对 pro se 提交的文件作宽松解释，并对其适用比律师起草的文件更宽松的标准。见Erickson v. Pardus, 551 U.S. 89, 94 (2007)。但《移民与国籍法》、法规、判例法或USCIS政策均未授权本局对无代理的申请人或请求人放宽标准。此外，申请人未解释或证明SCOPS如何据称“惩罚”了他。

基于上述理由，申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位。因此，我们将维持申请的否决。

C. 豁免的利益

我们认定申请人未满足Dhanasar第二项条件的决定解决了本上诉。因此，我们无需触及并特此保留对他就豁免给美国带来的所称利益所提出的上诉论点的审议。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”）。

III. 结论

申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位。因此，我们将维持申请的否决。

命令：上诉被驳回。

通知：这是本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的生效。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，可能收到I-862表格，即出庭通知，使其进入遣返程序。见《移民与国籍法》第240条，8 U.S.C. § 1229a。遣返程序可能导致外国人被驱逐出美国，并丧失未来获得美国签证或其他移民福利的资格。