SEP262025_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：39876253 日期：2025年9月26日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名国际教育发展领域的专业人士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需的职位邀请、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。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)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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分析框架。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，如果申请人证明：

[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）。

- 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
- 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士EB-2分类资格。[2] 尚待确定的其余问题是，申请人是否证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

关于其拟议事业，申请人表示她计划继续担任[已隐去]的发展与传播主任，她自2021年起一直在该处工作。[3] 记录显示，[已隐去]是一家非营利组织，其项目包括提供奖学金资助和其他支持[已隐去]一所双语私立学校，以及协调一个访问教育工作者项目，该项目为其合作学校提供美国大学生获得国际学生教学经验的机会。

申请人表示，通过在[已隐去]的事业，她将“努力推进国际教育项目的影响力，以培养未来美国教师的国际和跨文化技能。”她指出其具体职责将包括：监督[已隐去]的整个使命以促进国际教育；与美国大学联络以促进学生教师的国际教育体验；与哥斯达黎加的[已隐去]协调美国学生教师的课程开发；寻找合作机会；监督和报告项目进展及完成情况；以及其他行政和管理活动，如制定筹款计划、非营利合规和财务监督。

在评估申请人是否符合所请求的国家利益豁免资格时，SCOPS认定其拟议事业具有实质价值，且她处于有利地位以推进该事业，但认定她未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明综合权衡豁免职位邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张SCOPS未能权衡为回应证据请求（RFE）而提交的专家意见书的可信度和证明价值。她坚持认为，这些意见书与记录中的其他文件一并考虑，以优势证据

[2] 申请人持有[已隐去]的国际教育发展文学硕士学位。[3] 由于申请人申请的是职位邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，对于不打算自雇的申请人，USCIS认为职位邀请与证明其打算开展拟议事业的情形或能力相关。参见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

证明她满足Matter of Dhanasar中规定的第一和第三项要件，并且以其他方式值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免。

基于下述理由，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能满足Dhanasar国家利益豁免框架的第一项要件。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟开展的具体事业。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。为证明其拟议事业的实质价值，申请人提供了政府和行业出版物，强调国际交流机会对学生和教师的教育和文化价值。申请人强调，国际教育发展“推进学习和学术，在不同民族之间建立理解和尊重，并有助于培养应对复杂政治、经济、社会和文化差异所需的技能和理解。”本办公室同意SCOPS的结论，即拟议事业对国际教育发展和跨文化学习的关注具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“申请人拟开展的具体事业”及其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，尽管本办公室认可旨在为教师提供国际学习机会的项目的教育和文化益处，但申请人仅有意在国际教育发展领域工作，不足以确立其拟议事业的国家重要性。同上。

在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[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。本办公室还指出，“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。最后，如SCOPS所指出的，本办公室将考虑其他潜在预期影响，例如拟议事业是否可能广泛增进社会福利或文化丰富。

在此，申请人表示其拟议事业“无疑在广泛层面上影响国际教育领域。”更具体地说，她指出其事业“将增加参与国际教育的未来美国教师人数，从而提升教育的质量和相关性。”她进一步主张“培训众多教师的影响是全国性的，这些教师将在美国各地工作。”

为支持其关于拟议事业更广泛影响的主张，申请人提供了对[已隐去]访问教育工作者项目有第一手了解的个人所写的信件

项目4 ~课程与教学教授 Dr. I Ia
I • 作为合作的一部分，在betweerlLJ rnotes randl "许多"I ！学生参加了这个
为期六周的暑期项目。她解释说，参与的学生获得了"宝贵的实践
经验，这些经验直接指导他们返回美国后的教学"，并且他们接触到了
"基于项目的学习教学法和雄心勃勃的教学实践，这些
！认为对于促进美国学校的国家卓越至关重要。" Dr. I
此类经历不仅丰富了个体教育者，而且"有助于更广泛的努力，
以培养更有能力服务美国各地学生的教师"，并且他们具备
"留在该职业中"的技能，而此时该国正面临教师短缺。

在她的信中，_____国际学生教学协调员
Dr. I I表示，"培养具有全球胜任力的教师的需求从未如此迫切"，并且D
讨论了国际学生教学机会的具体益处，包括能够教授
日益多样化的学生群体、增强文化敏感性、改进教学技能，
以及能够"满足多元化教育系统的复杂国家需求"。她指出，
！作为学生教师参加过该项目的学生被推出
"他们的舒适区，并获得许多个人和专业成长的机会。"
Dr. I I强调，申请人通过 "非常
符合美国国家利益，并且对于培养高产出教师至关重要。"

在上诉中，申请人主张SCOPS未能考虑上述信件。然而，
在其决定中，SCOPS指出，这些信件的作者主要"叙述了国际教育领域的价值和重要性"，
并未充分说明"具体拟议事业将如何产生广泛影响"。我们同意。
我们不质疑由I I协调的国际学生教学机会的教育或
文化价值，也不怀疑在跨文化双语学习
环境中教学对个别项目参与者产生的积极个人和专业影响。然而，证据，包括上述讨论的信件，
并未充分支持申请人的主张，即她的事业"在广泛层面上影响国际教育领域"。
虽然该事业可能与"培养教师"以服务美国"日益多样化的学生群体"的"更广泛努力"相一致，
但申请人有责任证明她的事业对此类努力的贡献具有
上升到国家重要性水平的影响。

如前所述，申请人强调"培训许多教师的影响是国家性的"，因为
I I访问教育者项目的参与者"将在美国各地工作"。她暗示
项目校友的广泛分布将对美国教育的"质量和
相关性"产生广泛影响。但记录并不支持这样的认定，即
申请人通过与I I的事业将为大量未来美国教师促进国际学生教学
机会。
申请人提供了一本描述由I~-~赞助的访问教育者项目的小册子
I表明迄今为止已有"180+项目参与者"，参与者不仅来自
美国，还来自"世界各地"的大学。申请人表示

4 尽管我们不会讨论为支持申请而提交的每一封信，但我们已审查并考虑了每一封信。

作为发展主任，她的职责之一是与美国大学联络，以促进学生教师的
国际教育体验，但她未说明或记录任何扩大项目以包括更多
参与者的具体计划。记录未充分支持她的陈述，即参与的美国大学生人数
将对在美国教育系统内工作的国际培训教师人数产生可证明的影响，
或以其他方式支持她的主张，即该项目有可能提高美国教育的整体
"质量和相关性"。提交的证据未表明，
例如，访问教育者项目每年可容纳的参与者总数。
然而，该数字合理上会受到以下事实的限制：所有学生教师都被安排在
'----------~在夏季月份。目前不清楚该项目能在多大程度上
扩大到包括更多来自美国大学的参与者。

我们承认申请人的主张，即她的事业的影响仍将是
"国家性的"，因为教师可能在美国任何地方接受工作。然而，在评估
国家重要性时，我们关注拟议事业的性质，而不仅仅是其
地理广度。在此，记录显示参与 ！访问教育者
项目对进入
美国教育系统就业的项目参与者的专业发展产生积极影响。但申请人未证明
有限数量的国际培训教师被安置在美国课堂将如何对该领域、一个地区或广大公众
产生更广泛的影响。

在Matter of Dhanasar中，我们还指出，一项事业"可能具有国家重要性，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，
例如某些改进的制造
工艺或医学进步。"见26 I&N Dec. at 889-90。因此，我们考虑了
申请人通过 推进的使命和项目可能在该领域被更广泛采用或复制的
主张。记录包含一封来自_____的信，他是I I主要捐赠者之一的
执行主任，他指出其基金会向该组织提供的100万美元
赠款的一部分"已被用于资助创建一门课程，该课程侧重于
学术严谨性与人类技能之间的交叉点，并计划协助美国及
国外的学校。"5 申请人还提供了一封来自.,...._____、.--~的信，他也是
一家与'------~合作过的慈善基金会的执行主任。她说申请人
"正在通过编纂其课程来研究L------r--,-_____JJ教育模式，"并指出该.__ _ __.组织"计划将其教学模式扩展到美国学校"，并向"国家机构"提供"专注于技能的资源和工具，
使学生能够跨越不同信仰和意识形态的界限建立联系。"

这些陈述表明I l可能有较长期计划，改编在I I使用的核心课程，
使其将来可在其他学校实施，
包括美国的学校。然而，申请人本人对其拟议事业的描述
未提及这些计划或她在课程开发中的角色。没有足够的
支持证据表明I I正准备传播该
I I._____教育模式，并促进其在美国学校和
5 记录包含I I于2023年10月发给捐赠基金会的赠款进展报告。报告
表明I hs正在努力"编纂"该._____~核心课程

，目前处于征求建议书阶段。

5

美国"国家机构"中的广泛采用。我们还承认Dr. I I的陈述，
即I l国际学生教学项目"可以作为帮助
培养能够满足所有学生学习需求的教师的强大模式。"然而，同样
没有足够证据表明由I l实施的访问教育者项目是或
将被推广为在美国推进教师培训实践的模式，以至于可被认为
在该领域具有国家影响。

记录充分证明，申请人致力于通过为未来教师提供国际培训机会来改善教育并拓宽文化意识。我们也认可有关国际教育发展已成为政府机构和专业组织推动的国家倡议主题的证据。申请人仍须证明其拟议事业潜在的预期影响，以及该影响如何作用于这些国家倡议。在此，基于上述全部理由，我们认定记录未能证明其具体的拟议事业将对国际教育发展领域产生所声称的更广泛影响。正如SCOPS所指出的，记录未显示其事业的影响将充分延伸至其组织、其合作伙伴以及参与教师和学生之外。

基于类似理由，记录不支持认定该拟议事业具有广泛增进社会福利或丰富文化的潜力。所提交的多封推荐信就申请人工作潜在的文化或社会影响发表了意见。例如，[已隐去]执行主任[已隐去]的一封信指出，“ 由于教育的发展和多样性对世界和平与繁荣非常重要，她的工作对……美国具有国家重要性。 ”[已隐去]创始人[已隐去]的一封信指出，申请人的工作“ 应对关键社会问题并促进一个更具包容性和同情心的社会，符合国家利益。 ”证据显示，申请人拟通过其拟议事业继续开展的工作涉及影响教育领域的社会和文化事项。然而，基于申请人拟议事业经记录在案的性质和范围，她未能证明该事业将以具有广泛增进社会福利潜力的规模开展，或提供达到国家重要性水平的文化丰富。

在Matter of Dhanasar中，我们还认定，“ 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。 ”26 I&N Dec. at 890。申请人称，[已隐去]访问教育者项目的校友是“ 高就业的美国工人，为美国经济增长作出贡献 ”，并援引若干来源支持其“ 国际教育发展促进美国经济 ”的主张。Dr. [已隐去]在其信中也同样指出，申请人的工作“ 对于培养高生产力的教师和学生至关重要，这些教师和学生能够帮助美国最大化其经济增长。 ”然而，关于申请人所在领域或行业经济影响的一般性信息是不够的。记录中不包含关于可归因于申请人具体拟议事业的任何预计经济影响或创造就业的信息或证据。申请人负有举证责任，证明拟议事业所声称的任何经济效应将是“ 重大的 ”，并达到与国家重要性相称的水平。记录不包含充分的相关或具有证明力的

证据，显示其拟议事业的直接或间接经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

最后，我们认可申请人提交了一封来自Dr. [已隐去]的独立专家意见信，[已隐去]是[已隐去]的教育学教授，其依据Dhanasar框架的第一和第三项要件评估了她的资格。在论述Dhanasar第一项要件时，Dr. [已隐去]就申请人的资格作出了 largely 结论性的陈述，这些陈述未得到记录中其他证据或Dhanasar所提供框架的支持。例如，他得出结论认为，该事业在某一特定领域具有国家甚至全球影响，因为“ 促进国际教育发展对全球繁荣至关重要。 ”如上文所强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [申请人]拟从事的具体事业 ”及其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在评估该事业的重大积极经济效应时，Dr. [已隐去]的信聚焦于国际学生对美国经济的经济和就业贡献数据，以及教育在推动“ 社会长期增长 ”方面的一般重要性。然而，申请人的具体拟议事业并不涉及吸引国际学生到美国。此外，她不能基于教育是经济增长驱动力的一般性主张来证明其具体事业的重大积极经济效应。

USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外国人的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同程度权重）。在此，专家意见信的很大一部分内容就申请人具体拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值，且所得结论未得到记录中描述该事业性质和范围的其他证据的充分支持。

基于上述理由，申请人未能确立Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。因此，我们无需触及并因此保留申请人关于其在Dhanasar第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认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 ”）。

裁定：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、或另行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条面临遣返程序的启动。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。