APR292025_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：37869305 日期：2025年4月29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）

申请人是一家医疗保健咨询公司的首席执行官，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院的意见，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）。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定豁免所需职位邀请、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由本办公室审理上诉。

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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力者。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项

对归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、从而劳工证的国家利益豁免，前提是该申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向外籍人士。为确定外籍人士是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于外籍人士的资格性质或拟从事的事业，外籍人士获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外籍人士的贡献中受益；以及外籍人士贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

SCOPS认为申请人有资格作为持有高级学位的专业人士被归类为EB-2。但SCOPS最终认定，申请人具有实质价值的[1]拟从事事业未达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。SCOPS还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。SCOPS并认定，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

[1] 申请人提交了大量来自非营利研究组织和行政级别机构的文章、网页和报告，内容涉及解决医疗保健可及性问题的重要性，尤其是美国农村地区。该证据支持了申请人拟从事事业领域的整体价值。因此，SCOPS正确认定申请人的拟从事事业具有实质价值。但同一证据并未充分说明申请人的具体拟从事事业如何在该特定领域展现出具有国家甚至全球影响、如何广泛涉及该领域达到国家重要性水平的事项，或如何带来积极的经济效应，如下文所述。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定基于对法律和事实的错误认定。具体而言，申请人主张SCOPS适用了高于优势证据标准的证明标准，并声称SCOPS未考虑申请人提交的全部证据。尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证义务以及最终的说服义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说服义务）。首先，申请人必须履行举证义务。顾名思义，该义务要求提交方以文件、证词等形式提供符合适用法律、法规和政策规定的证据，足以使问题得到实质审理。申请人提交了其简历、数封推荐信、其学历证书副本、数份参加或参与研讨会或继续教育课程的证书、文章及其他报告、专家意见书以及职业计划。[2] 申请人在上诉中称，其在记录中于上诉前和上诉时提交的证据表明，申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得以国家利益为由自由裁量豁免职位邀请、从而豁免劳工证。但如下文所述，申请人的证据和主张无法帮助其履行举证义务和说服义务，因为该证据与Dhanasar框架第一项要件下拟从事事业的国家重要性关联不足。

A. 拟从事的事业

申请人最初表示，其事业“ 为社区健康项目和发展提供咨询和教学协调，以及预防性健康实践方面的培训和教学活动 ”。这将包括“ 培训退伍军人以协助医疗保健专业人员短缺地区 ”，重点是通过“ 利用退伍军人的技能 ”“ 加强对老年人、无家可归者和经济贫困人群的医疗保健服务 ”。该事业还表示“ 旨在通过采用最佳实践改善美国服务不足的农村地区的健康结果 ”，并“ [利]用候选人在卫生服务、军事服务和预防性健康实践方面的专业知识 ”来“ 开展农村健康评估 ”并“ 提供定制培训项目、发起社区意识宣传活动，并与卫生机构建立伙伴关系 ”，以“ 解决农村地区的健康差距，为加强医疗保健服务和在全美农村推广预防性健康实践提供模式 ”。在回应SCOPS的证据请求（RFE）时，申请人详细说明，她将成立一家名为~----------~的“ 社区健康咨询与服务 ”公司并担任其首席执行官，以实现其在提交申请时最初表述的事业目标。

经审查申请人提交至案卷的证据，申请人对某事业描述的缺陷显而易见。申请人的证据无助于其履行举证责任和说服责任，因为该证据不足以支持拟议事业在Dhanasar框架第一项要件下的国家重要性。

2 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

B. 国家重要性

SCOPS认定申请人的事业缺乏国家重要性，因为她未证明该事业在其领域具有国家甚至全球影响、拟议事业产生的更广泛影响，或其潜在积极经济效应。基于以下理由，我们同意。3

在Dhanasar框架下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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。”Id。我们还指出，“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。”Id at 890。因此，受审查的不是外国人将填补或履行的职责或职业，而是其与该职业和职责相关的实际计划。

申请人展示了其事业的潜在全球或国家影响、任何更广泛影响以及任何积极经济效应，均源于她基于其在该领域过往工作对拟议事业的具体个人执行。申请人提交至案卷的证据整体并未偏离这一核心主张。但申请人的主张凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架不关注拟议事业的成功或申请人此前在其事业领域的过往记录。

例如，申请人提交了数封推荐信至案卷。但这些信件未提及申请人的拟议事业。相反，它们描述申请人胜任地履行其被分配的岗位职责，或另行描述她此前所做的工作。申请人过去履行其拟作为拟议事业一部分而履行的职责的表现，不支持该事业的国家重要性。尚不足以明显看出申请人过去履行其职责如何具有全球或国家影响、更广泛影响或积极经济效应。同样，申请人通过参加研讨会或继续专业教育活动获得的教育资历和专业证书，不足以证明其拟议事业的国家重要性。4

3 SCOPS还因申请人在提交申请时未通过正确填写的Form ET A-750B或ET A 9089一式两份提交永久劳工证的雇员特定部分而驳回申请。见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。我们注意到，尽管决定中已给予充分通知，申请人未在本上诉中通过正确填写的Form ET A-750B或ET A 9089一式两份提交永久劳工证的雇员特定部分。
4 申请人关于其在其拟议事业领域过往成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明在Dhanasar框架第二项要件下的资格。

申请人在上诉中主张，其事业具有全球或国家影响，因为它将“应对农村医疗保健挑战的复杂性，从理解多样化医疗保健需求到实施有效战略计划……”她主张其事业还将创造就业和经济增长、降低医疗保健成本、改善退伍军人的医疗保健结果，并促进医疗保健劳动力的发展。

从申请人的职业计划中无法明显看出其拟议事业如何达到国家重要性水平。申请人的职业计划将“社区健康项目咨询与开发”、“教学协调”、“预防保健实践培训与教学”和“农村健康评估”列为该事业将提供的服务。虽然职业计划描述了其拟提供的这些服务的范围，但未充分显示这些服务如何超越其确定的“潜在客户”，例如其寻求或寻求申请人的“医疗保健专业人员和社区组织”。换言之，尚不足以清楚表明申请人提供医疗保健咨询服务将如何对其打算针对的“医疗保健专业人员和社区组织”之外的领域产生全球甚至国家影响。在上诉中，申请人主张其事业具有“远远超出本地影响的深远后果”。她称其事业应对“国家关键需求”，因为它针对“公认的改善医疗保健系统的国家需求（原文如此）”。实质上，申请人主张其事业具有国家重要性，因为它与国家关切事项相关，例如在农村地区提供医疗保健。虽然SCOPS在认定申请人的事业属于具有实质价值领域时承认了该领域，但我们在Dhanasar中说过，我们关注“外国人拟从事的具体事业”并“寻找更广泛影响”以确定拟议事业的国家重要性。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。案卷未包含充分、相关或具有证明力的证据，以证明申请人的具体事业更可能而非不可能对领域产生国家甚至全球影响。

职业计划也未确定拟议事业的更广泛影响。例如，申请人称“通过提高运营效率、改善医疗保健可及性以及在农村地区推广可持续健康实践，[申请人的]工作将增强美国的经济和健康基础设施。”但是，申请人未向案卷提交充分、相关或具有证明力的证据，证明“通过提高运营效率、改善医疗保健可及性以及在农村地区推广可持续健康实践，[申请人的]工作将增强美国的经济和健康基础设施”对于利用其服务的“医疗保健专业人员和社区组织”而言，将广泛涉及国家重要性事项，超出这些实体将经历的直接利益。换言之，申请人的事业未充分证明，其为已聘用其服务的“医疗保健专业人员和社区组织”实现目标的活动广泛涉及达到国家重要性水平的事项。

我们在Dhanasar中说过，“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。”Id at 890。申请人的上诉笼统提及拟议事业具有显著潜力雇用美国工人。但申请人的职业计划表明一项初步计划，即在成立后三年内雇用20名员工。

案卷不支持申请人关于雇用20人为申请人实体工作的计划会产生达到国家重要性水平的影响（无论是对国家还是对拟议事业领域更广泛而言）的主张。此外，申请人的职业计划未表明或确定其拟议事业将在其中创造这些就业的任何经济萧条地区。此外，申请人笼统主张“ 每在医疗保健上花费1美元就创造1.25美元的经济产出。 ”但申请人未确定通过其具体事业在医疗保健上花费多少美元，以便量化经济产出，申请人也未提供参考框架以考虑何种经济产出可能具有国家重要性。因此，尚不完全明显申请人的拟议事业如何积极影响经济考量。

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或专家证言。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函或意见陈述并不构成资格推定证据。同上。申请人提交了一份由Dr.I I教授、
L_J纽约撰写的专家意见陈述。但该意见陈述并未说明申请人的拟议事业如何达到影响国家重要性的水平。作者的意见在作出意见时主要仅关注申请人的能力和成就。如我们先前所述，第一项要件关注的是拟议事业。因此，申请人的能力和成就并非评估拟议事业国家重要性的相关考量因素。

作者还主要概括了申请人商业计划的内容，并就“ 行业 ”在“ 解决医疗保健获取方面的差距，尤其是服务不足人群和农村人口 ”中的重要性作出一般性论断。但作者未充分证明申请人的具体事业如何在该领域内具有国家乃至全球影响，或该事业产生的更广泛影响如何达到国家重要性水平。换言之，作者未能令人信服地说明该事业的“ 提供预防性健康教育及社区健康项目开发 ”、“ 劳动力培训，尤其是针对退伍军人 ”向使用其服务的实体提供，如何由此延伸出对该领域具有国家或全球影响的方式，或由此产生达到国家重要性水平的更广泛影响。

总之，作者未超出对申请人能力和成就的描述，去评估申请人的具体事业以及该事业如何能够在全国或全球产生预期积极影响，或评估其对信息技术领域具体贡献的更广泛影响。作者也未充分描述任何积极经济影响。换言之，作者未能令人信服地阐明申请人事业的潜在预期影响，以致无法对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，以确定其是否达到国家重要性水平。

总体而言，申请人所述的“ 社区健康项目咨询与开发 ”、“ 教学协调 ”、“ 预防性健康实践培训与教学 ”以及“ 农村健康评估 ”等服务主要使寻求这些服务的狭窄实体群体受益。这类似于某人的教学收益通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会影响

教育领域并达到国家重要性水平。Dhanasar at 893。推而广之，仅使一小部分个人受益的活动，如申请人拟议的医疗保健咨询事业，不会达到国家重要性水平。除可能聘用申请人服务的实体所能实现的利益之外，申请人未提供任何实质性、证明性或相关证据，证明农村地区医疗保健服务具有国家或全球影响。

记录中不包含相关、证明性或实质性证据，证明申请人的拟议事业通过国家乃至全球影响、其对领域的更广泛影响或其积极经济效应而具有潜在预期影响。因此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其不值得行使有利裁量以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。