# APR292025_04B5203 · 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：36778333 日期：2025年4月29日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名细菌学家和临床分析师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高级学位专业人士，以及对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其符合EB-2分类资格，但未证明其应获得国家利益要求工作豁免的酌情裁量。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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得“ 国家利益 ”要求工作豁免的酌情裁量。同上。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

1 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酌情裁量）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人不应获得国家利益要求工作豁免的酌情裁量。虽然审理主任认定申请人已根据Dhanasar第一项要件证明了其拟议事业的实质价值，但申请人未根据Dhanasar第一项要件证明其拟议事业的国家重要性，未根据Dhanasar第二项要件证明其处于有利地位以推进该事业，也未根据Dhanasar第三项要件证明综合权衡豁免工作要求将有利于美国。

由于申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未获证明，申请人也不符合该豁免资格。因此，本办公室将根据Dhanasar框架第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于本办公室认定其未在该要件下证明资格，本办公室无需触及并因此保留申请人的第二和第三项Dhanasar要件的论点。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争议作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人打算在密苏里州I I创建一家咨询公司（该公司），她将在该公司担任首席执行官并运营一家临床实验室，以实施即时检验（POCT）技术。根据申请人的商业计划，其拟议事业的目的是通过采用代谢筛查检测来增加医疗保健的可及性并改善健康结果，以尽量减少由脂肪水平升高引起的动脉堵塞、心脏病发作、中风和其他循环系统并发症的风险。申请人主张，其POCT技术及在血液学、血液化学、免疫学、寄生虫学、微生物学和显微镜检查方面的专业知识，将通过向有意将代谢筛查检测纳入其服务组合的美国公司和医疗保健提供者提供咨询和技术援助，有助于及时识别血脂异常（一种导致血液中不同类型脂质水平不健康的病症）。此外，申请人计划在美国农村、服务不足和经济困难地区使用POCT技术（描述为“ 一种用于检测血液脂质水平变化的分析系统，如胆固醇、高密度脂蛋白胆固醇、低密度脂蛋白胆固醇和甘油三酯 ”），这些地区获得先进医疗保健解决方案和服务的机会有限。

针对审理主任的补充证据请求（RFE），申请人提交了一份陈述，其中概述了其拟议事业将产生的七项主要影响。这些包括：提供更多获得临床实验室健康服务的机会，以利用POCT技术更好地诊断和管理心血管疾病；在运营、经济和社会层面缓解政府部分需求；优先发现心血管疾病；与农业等其他部门建立战略联盟，以支持政府在营养安全方面的行动；减轻心血管疾病的经济影响；优化

国家在人才方面拥有的资源，以在北美多个州开发该项目；并创建一个坚实稳定的项目，为合作、协作和信息交流奠定基础，以迈向研究链。为支持其主张，申请人大量依赖行业报告和研究文章，讨论全球健康的重要性、改善医疗保健可及性、营养安全、检测、生物技术、疫苗护照、代谢疾病的流行、联邦抗击肥胖及相关代谢综合征的努力，以及美国服务不足和贫困人口面临的医疗保健挑战。申请人还提供了临床实验室工作人员短缺的证据，以及这种短缺对医疗保健提供和可及性以及研究和教育的影响。此外，申请人的商业计划提供了与POCT技术不断增长的市场规模和需求相关的统计和数据，这些技术成本较低，能更快速、准确地提供结果以改善健康结果。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上，第890页。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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。

审理主任认定申请人的事业将仅限于服务该公司的客户及其患者，且记录中的证据未证明其在健康领域的咨询和创业事业如何达到国家重要性的水平。审理主任进一步认定，没有足够证据证明预计的就业水平足以被视为Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”；申请人的拟议事业将缓解其领域有据可查的劳动力短缺；或她已在其领域取得“ 此类研究和进展 ”以支持其主张，即其拟议事业将带来该领域的进步或降低医疗保健成本。

在上诉中，申请人提供了一份法律书面论证意见，提出若干论点，主张审理主任在分析中犯了错误。首先，申请人主张Dhanasar的法律裁决并不要求证明她将雇用大量工人，而只要求该事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。此外，申请人将其拟议事业类比于Dhanasar中争议的事业，并主张要求联邦法规、政策文件或国家倡议特别提及申请人或其事业以确立事业的国家重要性是不合理的。此外，她主张由I O I提供的独立专家信函论述了其拟议事业的国家重要性，但审理主任不当地忽视了该信函。2 最后，申请人进一步主张，她被适用了“ 显著 ”高于优势证据的标准，并概述了她主张确立其举证责任的证据。

2 我们注意到，在上诉中，申请人主张Dhanasar标准要求提供“ 实质性积极经济影响 ”的证据，这一标准难以证明，并请求向USCIS官员和申请人提供额外指引，以更好地理解何种证据能够满足该标准。然而，该请求超出了本上诉的范围。

如上所述，我们依据优势证据标准审查本事项，这意味着申请人必须证明其所主张的内容“更可能而非不可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判定申请人是否已满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. 经对记录进行重新审查（de novo），基于以下理由，我们认定申请人未能以优势证据证明其事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。3

首先，尽管申请人主张审理主任错误地要求其事业须在联邦法规、政策文件或国家倡议中被具体提及，但审理主任并未将此表述为一项要求。See Id. 相反，审理主任正确地解释称，所提交的证据不足以证明其事业具有国家重要性，因为正如Dhanasar中所论述的，相关问题不在于个人将从事的行业或职业的重要性，而在于所提议的具体事业是否具有足够广泛的影响，从而可被视为具有国家重要性。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。在此，由于所提交的证据并非具体涉及其事业，文章和政府情况说明中所含信息可证明医疗行业及医疗行业内各职业的重要性，但该信息不足以证明其具体提议的事业具有国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。

相比之下，在Dhanasar案中，Dhanasar博士提供了详细的专家信函，描述了美国政府对其实研究的关注和投资，并表明他在由NASA和国防部资助的联邦拨款项目中发挥了重要作用。因此，Dhanasar博士不仅证明了其事业具有政府关注，还证明了美国政府正在资助其事业。在此，证据未能证明美国政府对申请人具体事业的任何资助、投资或关注。Id. 因此，其与Dhanasar博士案件的类比并不恰当。Id. 作为进一步澄清，我们指出，证明医疗保健、POCT技术以及快速检测交付之重要性的证据可能（但并非总是）支持申请人所提议事业的实质性价值。同样，在此，所提交的证据有助于证明其事业的实质性价值，但无助于证明其国家重要性，因为该证据不能证明政府对其工作的关注、资助或投资。Id.

我们认可有关临床实验室劳动力短缺及其对患者护理、医疗保健可及性以及我们的教育机构和研究设施之影响的证据；然而，申请人所提议的事业似乎并未旨在将上述工人的短缺缓解至可被视为具有国家影响的程度。Id. 例如，她并未表明培训临床实验室人员的计划。Id. 我们认可申请人在国家重要性陈述中提及的影响之一包括“优化[美国]在人才方面的资源，以在北美多个州开发该项目”，但缺乏充分

3 我们认可审理主任错误地认定申请人所提议的事业是担任顾问，但该错误似乎无害，因为它未改变申请的最终结果。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)。此外，我们认可审理主任在第一项要件下分析了为支持Dhanasar第二项要件而提交的证据；然而，这同样是无害错误，因为在我们重新审查（de novo）后，审理主任驳回申请的总体结论是正确的。Id.（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)，该案指出，当没有理由相信发回重审可能导致不同结果时，错误即为无害）。

细节以了解她将如何将临床实验室工作人员的短缺缓解至与Dhanasar相称的水平，从而使其事业可被视为具有国家重要性。Id. 最后，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序和Schedule A法规直接处理。因此，某一领域的劳动力短缺本身并不能证明所提议事业具有国家重要性。Id.

申请人强调，其事业与联邦政府旨在促进健康、减少肥胖及相关疾病，并通过提高更健康工人的参与度和生产力来增强经济的倡议相一致。我们认可健康劳动力以及向服务不足社区快速、准确和高效提供医疗保健服务的重要性；然而，尽管这些相对于美国医疗保健系统具有实质性价值，但申请人未能证明所提议事业将如何更广泛地影响医疗行业，以符合国家重要性。Id. 在Dhanasar中，我们解释称，“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 893。然而，在此，申请人未能证明其所提议事业的POCT技术在多大程度上不同于或改进了美国已经可用和使用中的技术，从而使其所提议事业在其领域内或对美国具有国家或全球影响。

在其RFE回复中，申请人提供了一封来自~--------~的卫生顾问的信函。该撰写人描述了申请人在“ 机构层面开发和实施人口筛查策略，实施6个规划阶段……促进血脂异常、宫颈癌、糖尿病和前列腺癌等疾病的早期发现 ”方面的工作。该筛查策略协助“ 公共卫生监测平台 ”收集发病率统计数据，以用于制定公共卫生政策。该撰写人确认，通过其事业，申请人将能够保护、促进和恢复整个人群或特定群体的健康，并且对于心血管疾病（美国的主要死亡原因），其事业将促进健康、预防传播并推动立法和法规以促进公共卫生，尤其是在弱势和高风险人群中。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责对外国人的资格作出最终裁定。因此，提交支持申请的专家信函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词的不同权重）。在此，尽管该信函提供了对申请人在哥伦比亚工作的了解，但它未能充分解释其更广泛主张的依据。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。例如，该撰写人解释称，信函内容是在审阅申请人在细菌学和临床实验室科学领域的资历、经验和成就后撰写的。然而，从信函中看不出该撰写人审阅了申请人所提议的事业。Id. 此外，该撰写人似乎是哥伦比亚公共卫生管理方面的专家，而非美国方面的专家。Id. 因此，尽管该信函有助于我们了解申请人先前的工作经验，但不足以证明其事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。Id.

我们在Dhanasar案中解释道，“ [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（尤其是在经济萧条地区）的事业……很可能被理解为具有国家重要性。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的商业计划提供了五年人员配置预测，显示公司将雇用12名员工，薪资总额为$1,072,413，以及17名独立承包商，并产生$1,072,413的薪资支出，年收入在$1,000,000至$6,500,000之间。此外，申请人主张她的事业将在经济萧条地区产生重大积极经济影响，因为公司位于!!密苏里州，该州拥有27个“ 机会区 ”和历史利用不足区（HUB Zone）。4 到第五年，她的商业计划预计总运营费用为$1,369,110，净利润为$159,523，总预计销售额为$1,597,000，年税收为$229,229。此外，申请人主张，公司位于机会区和HUBZone，以及将流向该地区服务不足社区的健康福利，将导致经济产出增加，因为劳动力将更健康、更具生产力。我们认可申请人的五年商业计划，然而，我们同意审理主任的评估，即该计划未充分详细说明收入和人员配置预测的依据，以优势证据标准确立她的事业将产生她所声称的经济影响。 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，我们认可确立一项事业“ 雇用美国工人的重大潜力 ”和“ 重大积极经济影响 ”所需的证据将因案而异；然而在此，仅凭商业计划不足以具有证明力，以优势证据标准确立她的事业将产生预期的经济影响。 Id.

基于这些理由，申请人未能证明，除了向其潜在客户或患者提供的有限利益之外，拟议事业在医疗保健领域或提供医疗保健服务方面具有更广泛的影响；或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，尤其是在经济萧条地区，如Dhanasar案所设想的那样。

III. 结论

因此，申请人未能证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性，因此，未能确立她作为自由裁量事项，值得获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

4 机会区是根据2017年《减税与就业法案》指定的经济困难地区，旨在鼓励对美国各地低收入社区的长期投资。见 https://www.irs.gov/newsroom/opportunity-zones。HUBZone由小企业管理局（SBA）指定，用于识别由住房和城市发展部（HUD）确定的贫困率高和家庭收入较低的地区和社区。一般见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。