AUG242026_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：44009935 日期：2026年8月24日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医疗设施维护和废物管理行业中的首席执行官（CEO）和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS拒绝了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所要求的工作机会、进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符合资格。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（de novo）。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)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的工作经验，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，则其必须随后证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。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，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：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是在佛罗里达州建立一家清洁服务企业。在其商业计划中，他解释称其“将向希望外包这些服务的企业和政府机构提供与清洁和养护以及废物处置相关的服务。其重点将主要是在医院、实验室、手术中心和诊所提供服务。”

A. EB-2分类

首先，尽管USCIS认定申请人是持有高级学位的专业人士，但经重新审查，本办公室不同意。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所提供“高级学位”的定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定，申请人须提交“[a]显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及以现任或前任雇主信件形式提供的证据，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的工作经验。”记录显示，申请人的外国法律学位等同于美国法律研究学士学位。然而，申请人未提交确立五年合格工作经验所需的证据。申请人必须提供“以现任或前任雇主信件形式提供的证据，显示[申请人]在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的工作经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)（着重号为原文所加）。申请人未提供此类信件。相反，申请人引用了同事和客户的推荐信。由于这些信件并非来自现任或前任雇主，记录未能确立申请人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的工作经验。

因此，申请人未能以优势证据证明其为持有高级学位的专业人士，本办公室撤回USCIS在此问题上的认定。

B. 实质价值与国家重要性

本办公室现在将审议申请人是否已确立豁免工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。[2]

[1] 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上诉法院，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）。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟议从事的具体事业。同上，第889页。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。USCIS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，USCIS认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

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的前瞻性影响。同上。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“ [a]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，第890页。本办公室还指出，“ [a]项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

在上诉中，申请人主张USCIS未充分解释拒绝该申请的理由，并援引Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)。其声称USCIS的“ 拒绝通知反映出严重未能考虑为支持其事业国家重要性而提交的具体证据 ”，包括其商业计划、专家意见书、专业项目和行业报告。经审查，本办公室不同意申请人所称USCIS未充分解释拒绝该申请的理由。

关于此事项的证明标准，申请人必须以优势证据确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其所主张的“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下满足此举证责任，USCIS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）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，USCIS适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据评估申请人的资格。

为支持国家重要性，申请人强调其在医疗维护和废物管理行业的专业经验。然而，申请人的教育、技能和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

申请人在上诉中主张，其拟议事业“ 将有助于加强美国医疗机构安全管理危险废物流和维持高卫生标准的能力 ”。其还称其事业“ 具有经济意义 ”，因为它“ 将创造就业机会，支持医疗保健提供者将资源集中于患者护理，并促进医疗设施的高效运营 ”。此外，其主张其事业“ 具有远远超出单一商业冒险成功的影响，并直接推进了与美国公共卫生、环境管理、医疗基础设施和劳动力发展相关的重大国家重要性目标 ”。然而，申请人

未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运营，以致达到国家重要性水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不充分的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟议事业所声称的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或产生实质性的积极经济效应。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。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超越其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平对医疗设施管理和废物管理领域、经济或美国社会福利产生更广泛的影响。

具体而言，我们审查了申请人的商业计划，该计划声称公司将雇用55名员工，支付超过200万美元的工资支出，并在第五年实现超过200,000美元的净利润。该商业计划使用经济政策研究所（EPI）发布的一项乘数，显示公司运营第五年将产生73.97个间接就业岗位。该商业计划还显示，区域投入产出建模系统（RIMS II）预测公司将在未来五年内间接创造137个就业岗位，并达到超过500万美元的总收入。值得注意的是，申请人未处理或解释EPI与RIMS II数据之间的重大差异。此外，申请人未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录不能表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们承认，美国医疗保健行业的规模及其增长有助于确立对申请人医疗保健维护和医疗废物管理实践的潜在需求或兴趣。然而，这涉及拟议事业的实质性价值，我们同意USCIS已确立这一点。此外，尽管此类证据在确定国家重要性时也可作为积极因素，但仅凭其本身不足以使申请人满足其举证责任。例如，关于医疗废物的文章未讨论申请人的具体拟议事业，因此无助于确立其规模足以对该行业产生广泛影响，或其在其他方面将达到国家重要性水平。整体市场规模本身并不能确立如申请人所声称的对其做法的广泛兴趣。因此，我们认定该证据不足以确立拟议事业的国家重要性。

此外，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 与长期联邦公共卫生优先事项密切一致 ”，包括美国卫生与公众服务部和疾病控制与预防中心。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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。”Id. at 889。因此，尽管我们承认医疗设施管理和废物管理行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，我们审查了S-M-（……I_____大学的教授）出具的专家意见书。经审查，作者讨论了拟议事业及其声称的益处。然而，作者的意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作将如何产生此类具有国家重要性的影响。例如，作者认为申请人的拟议事业将“协助企业正确处置其废物，从而帮助美国保护公共卫生、环境、保护自然资源和景观，并应对不断升级的气候变化危机”。此外，作者指出，“通过创造就业机会和促进社会与经济福祉，该事业在国家和全球层面支持可持续和包容性经济发展。”但除这些概括性陈述外，作者几乎未提供解释或佐证证据，将申请人的公司与这些声称的益处、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会效应直接联系起来。

我们还审查了申请人的推荐信。作者赞扬申请人的能力以及使其成为美国宝贵资产的个人品质。例如，一封信指出，申请人“是一位杰出的专业人士，具有令人钦佩的能力和商业远见。他承担和管理公司一切事务的能力在其提供的服务中显而易见。”另一封信指出，申请人的“表现一直是他作为合伙人的公司取得成功的关键，因为他的战略眼光、商业和行政技能以及人力资源政策知识，推动了组织达到显著的增长、稳健和盈利水平。”尽管这些信件证明申请人的同事对其本人及其工作的高度评价，但它们未就拟议事业的影响提供有说服力的细节，也未确立此类影响将如何超越其未来客户的范围。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar案第一项要件下的资格。

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一项要件下的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；see also 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）。举证责任在申请人，须以优势证据标准确立其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

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)。未合法居留的外国人，或

在其他方面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，并可能使其无法获得未来签证或其他移民福利。