FEB052025_03B5203 · 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：34837249 日期：2025年2月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名牙医，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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 基于上诉提交本办公室。

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 Christo'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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立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提升的经验相当于硕士学位。同上。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得作为裁量事项豁免工作要求，因为豁免“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框架。Dhanasar 指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

II. 分析

申请人称其拟议事业是继续在牙科领域工作，以改善弱势群体的口腔健康。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。然而，审理主任进一步认定申请人未能确立符合Dhanasar框架三项要件中任何一项的资格，因此作为裁量事项无资格获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任未能审查全部证据，未能遵守必要的审查标准，并部分主张申请人的拟议事业具有国家重要性。经重新审查，本办公室认定申请人的拟议事业未达到Dhanasar框架所规定的国家重要性水平。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。同上。申请人称其拟议事业是在美国牙科领域工作；增加获得牙科服务的机会，以改善弱势群体的口腔健康。记录包括关于口腔保健重要性及差异的信息、关于牙科行业的信息，以及与该领域相关的政府举措。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

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。在讨论潜在前瞻性影响之前，本办公室注意到审理主任认定申请人的拟议事业发生了实质性变化。申请人不同意该认定。在初始申请中，拟议事业表述为提供“通过牙科项目为牙科专业人士提供咨询服务，我[已隐去]为改善低收入人群及位于脆弱地区人群的口腔和心理健康做出贡献，通过低成本综合计划为他们提供优质牙科护理。”申请人还有一项名为[已隐去]的计划，寻求在不同地点开设牙科诊所。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了新业务即牙科诊所的证据。申请人主张该新业务并非如审理主任所认定的实质性变化，而是实现其原始拟议事业的手段。申请人的RFE回复，包括拟议事业陈述和国家

[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裁量性质）。

重要性陈述包括关于初始项目的信息，但商业计划不包括。尽管如此，商业计划寻求推进两个项目的目标，即为低收入个人提供获得牙科护理的机会，并在佛罗里达州各地创建多个诊所。因此，本办公室将商业计划作为其拟议事业的一部分进行分析。

审理主任认定申请人和代其写信的人过度强调该领域和行业的整体重要性，而非拟议事业本身的影响。申请人主张其提供了“ 大量证据以证明[申请人]拟从事的事业具有国家重要性 ”。他特别强调记录中的各种文章以支持其拟议事业；然而，这些文章是关于整个领域和行业的。例如，他提交了一篇题为“ 美国口腔健康：进展与挑战 ”的文章，以及一份美国政府关于口腔健康集体影响基本策略的清单。尽管这提供了良好的背景信息，证明了该行业的重要性，并提供了实质价值的证据；但它并未涉及申请人的具体事业及其对该行业的影响。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ [申请人]拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人不当依赖行业的重要性来进一步确立其拟议事业的国家重要性。在没有充分书面证据证明具体拟议事业对该行业更广泛影响的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。申请人打算在该领域工作，但没有足够证据确立其将广泛影响该领域。在没有充分书面证据证明具体拟议事业对该行业更广泛影响的情况下，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

申请人主张其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并将产生重大积极经济影响。例如，一项具有雇用美国工人重大潜力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，很可能被理解为具有国家重要性。同上，第890页。申请人主张其牙科诊所将在运营第五年雇用二十一名员工，并且他将在经济萧条地区开展其事业，因为他主张佛罗里达州被认为经济困难。他主张其公司总部将设在佛罗里达州[已隐去]，并且“ 佛罗里达州总体上有许多被指定为HUBZone的区域…… ”。此外，他将“ 在最有需要的地区建立企业并提供就业。 ”

在此，记录并未证明他所提议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则提供实质性的积极经济影响，因为记录并未证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将在佛罗里达州提供实质性经济利益。具体而言，记录并不支持该行业直接创造二十一个额外就业岗位或公司预期产生的税收收入将具有与Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素相称的实质性经济利益。申请人提交了一封来自美国国税局税务专业人士的信函，其中称该提议_____从税务角度是一项宝贵资产。然而，记录并未包含一份深入的提议供我们从税务角度进行分析。该信函表明可能存在与提议相关的税收

利益，但没有任何具体内容可供我们分析该特定项目的预期税收利益是否等同于“ 实质性积极经济影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，记录强调申请人的企业将影响HUBZone（历史上未充分利用商业区），如其所述，佛罗里达州有许多此类区域。然而，申请人并未证明其企业将位于HUBZone内。进一步而言，他并未表明其事业将参与HUBZone项目或将有资格参与。虽然申请人似乎可能意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录并不支持这一比较是公平的结论。申请人也未以其他方式提供证据证明其公司将运营的地区经济萧条、该企业将雇用该地区大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收收入为该地区或其人口提供实质性经济利益。虽然其意图值得称赞，但申请人并未提供佐证证据支持这些主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人关于其提议事业经济影响的主张并未通过独立和客观证据得以证明。申请人的陈述不足以证明其事业具有向美国提供这些利益的潜力。

申请人称其提议事业影响某一政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。我们同意口腔医疗保健领域是具有国家重要性的事项。然而，申请人并未提交其提议事业对这些国家倡议影响的充分证据。如我们上文所述，确定国家重要性的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，为评估国家重要性，我们关注“ [申请人]提议从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在确定提议事业是否可能具有国家重要性的语境下提及“ 某一政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”是不当的，因为——无论某一泛化的行业或领域是否可能具有国家重要性或属于国家倡议主题——记录仍必须证明“ [申请人]提议从事的具体事业 ”如何可能具有“ 某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90（着重号为原文所加）。

记录并未证明申请人的提议事业将广泛影响牙科行业或显著减少记录所强调的现有挑战。相反，商业计划讨论的是申请人计划如何经营其企业，向客户提供牙科医疗保健服务。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，在没有关于对牙科行业更广泛影响的充分书面证据的情况下，记录证明影响仅限于申请人的公司及其潜在客户。因此，申请人的提议事业不符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

最后，我们注意到申请人强调审理主任在国家重要性分析中对各种信函的讨论。申请人提交了表明对其提议事业感兴趣的信函以及突出申请人经验和技能组合的信函。我们同意申请人的观点，即该证据与Dhanasar第二项要件的分析——关于申请人是否处于有利地位以推进提议事业——更为相关，而非与国家重要性分析相关。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的提议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需触及并因此保留Dhanasar其余要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未以优势证据标准证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。