JAN202026_05B5203 · 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

案卷编号：40680878 日期：2026年1月20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）

申请人是一名兽医及兽医领域的创业者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该基于就业的第二优先（EB-2）类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的资格，但其未能证明豁免所要求的职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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（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

为符合所依据的EB-2签证类别资格，申请人必须证明其是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。本法第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在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2类别资格，则其必须进而证明其值得对职位邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。本法第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）可作为酌情事项，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是在纽约州[已隐去]设立一家兽医服务公司。他表示将"为服务不足的农村地区食用动物（牛、猪、家禽）种群提供可获得且负担得起的兽医护理服务，并解决这些社区及全国范围内的食品安全和公共卫生问题。"他进一步解释称，他将通过以下方式提供高质量的兽医服务：

[通过]扩大兽医护理覆盖偏远地区的范围和频率，提供农场出诊并利用远程医疗咨询，制定和实施预防医学项目，向当地农民、牧场主和生产者引入可持续农业实践和动物饲养技术，制定长期导师、实习和校外实习项目以培训兽医和兽医学生，帮助满足这些地区日益增长的兽医护理需求，以促进对美国农村的投资。

A. EB-2类别

申请人提交了其外国兽医学学位和学业成绩单，以及显示其在该专业领域具有五年工作经验的雇佣信函。SCOPS认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2类别资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合资格并值得对职位邀请要求给予符合国家利益的豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。事业的实质价值可在商业、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。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

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酌情性质）。

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预期影响。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"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内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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。

在上诉中，申请人主张SCOPS错误地忽视了为回应SCOPS的证据请求（RFE）而提交的证据，包括一份详细的商业计划，并错误地适用了Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg. Comm'r 1971)。然而，本办公室不同意。在决定中，SCOPS讨论了申请人的商业计划，甚至强调了商业计划中提到的就业和收入预测。申请人还主张SCOPS未能"正确和恰当地考虑关于拟议事业国家重要性的可行、有证明力的证据"。申请人指出，在先前案件中，联邦法院已指出，未能考虑或讨论申请材料中全部证据的决定构成审理过程中的重大错误。申请人依据Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)来支持其主张，即SCOPS未能整体考虑全部证据存在错误。但Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否证明申请人资格的概念，Buletini判决也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用其酌情权。

本办公室承认SCOPS并未逐一讨论申请人提交的每一项证据。然而，SCOPS无须讨论记录中的每一项证据即为充分。经审查，本办公室认定该决定足够充分且具体，为申请人提供了公平质疑该决定的机会，也为AAO提供了进行有意义的上诉审查的机会。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另参见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。本办公室已进行重新审查并完整考虑了记录中的证据。尽管本办公室在决定中可能不会讨论记录中的每一项证据，但本办公室已审查并考虑了每一项证据。在此，本办公室同意SCOPS的认定，即记录中的证据未能以优势证据证明拟议事业达到Dhanasar框架所设想的国家重要性水平。2

申请人在上诉中还主张SCOPS忽视了其拟议事业的更广泛影响和可扩展性。他主张其事业对农业和兽医行业具有更广泛影响，并解释称"[通过]改善牲畜健康和生产效率，[申请人]为更具韧性和安全的食品体系作出贡献，有利于国家经济

2 本办公室承认SCOPS在RFE中将Dhanasar第一和第二项要件混为一谈；然而，这属于无害错误，因为在本办公室的重新审查中，本办公室认定SCOPS正确分析了记录中的证据以驳回申请。一般参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（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）。

和公共卫生。"然而，申请人未为这些主张提供支持，记录中的证据也未证明其事业将直接导致对该领域的更广泛影响，或在这些努力方面提供足够的贡献，而不仅限于对其潜在客户的利益。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar第893页。在此，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其未来客户之外，以与国家重要性相称的水平影响兽医行业、经济或更广泛的美国社会福利。

此外，尽管申请人提交了一份商业计划书，概述其事业可能带来的经济影响，但他未就其数据依据提供充分的解释或证据支持。然而，即使假定这些数字准确，申请人仍未证明其声称的就业和收入预测如何显示出雇用美国工人的重大潜力，或如何为其将开始运营的纽约州或全国带来实质性的积极经济影响。例如，尽管他预测第一年运营收入为448,960美元，到第五年增至1,615,680美元，但他未确立该数据的重要性，也未解释对地区或全国经济的益处如何达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管商业计划书声称他将在第一年雇用四名员工，到第五年增至16名员工，但他未证明这些数字的相关性，也未表明这样的就业数字如何利用该地区大量劳动力，或如何在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。商业计划书还表明，该企业的“ 核心运营将通过指定服务于经济弱势地区的移动兽医诊所进行 ”，这些地区被标记为机会区。申请人在上诉中主张，“ 机会区的经济振兴具有国家重要性，因为它有助于减少收入不平等、改善经济困难地区居民的生活水平，并增强整体经济。 ”然而，申请人提供的细节和文件很少，不足以充分证明其兽医服务如其所称可能对纽约州经济萧条地区产生全国性影响。虽然任何增加的业务活动都有可能在一定程度上积极影响经济，从而影响社会福利，但申请人未在其拟议事业与任何可证明的经济或社会影响之间提供足够直接的关联，以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人强调其商业计划书涉及利用纽约州“ 兽医服务行业 ”的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数来间接创造就业。根据RIMS II乘数，申请人主张其拟议事业将“ 在第五年产生相当于21个就业岗位的直接就业影响，因为同年其内部员工总数将达到16人 ”，并“ 在第五年产生相当于1,634,129美元家庭收入的直接收入影响，因为同年其工资总额将达到1,173,775美元 ”。然而，申请人未详细说明RIMS II计算预期其公司将创造的21个间接就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的细分以及它们将在何处创造。在没有更详细、可信的证据说明将创造的就业岗位类型及岗位所在地的情况下，记录未能确立雇用商业计划书所列职位会显示出所设想的那种实质性积极

经济影响，尤其是在经济萧条地区，如Dhanasar第一项要件所设想。See id. at 889-90。

申请人还指出，其拟议事业具有国家重要性，“ 因为它解决了美国政府通过众多项目和倡议明确承认和支持的紧迫问题 ”，例如《农村兽医劳动力法》、美国农业部兽医贷款偿还计划和兽医服务补助计划。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Id. at 889。相反，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 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. 与一般国家目标保持一致本身并不必然确立申请人的事业达到国家重要性水平。因此，尽管我们承认兽医行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

此外，尽管申请人主张SCOPS错误地要求其事业必须在国家倡议中被具体提及，但SCOPS并未表示这是一项要求。相反，SCOPS正确指出，显示行业或职业总体国家重要性的证据不足以确立具体拟议事业的国家重要性。再次，如Dhanasar案所述，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是具体拟议事业是否具有足够广泛的影响以被视为具有国家重要性。Id. 在此，由于提交的证据并非具体涉及他的事业，行业报告和文章中包含的信息可证明兽医行业及兽医行业内职业的重要性，但该信息不足以证明其具体拟议事业具有国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。

此外，申请人强调了两名教授的专家意见书。在论述Dhanasar框架第一项要件时，F-J-Q-的来信非常笼统，重点主要放在畜牧业的重要性、现代化兽医服务对美国经济的影响以及国家倡议上。然而，该信未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人在兽医行业的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国具有达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

我们还审查了S-C-B-的意见书。尽管S-C-B-讨论了拟议事业及其声称的益处，但其意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作如何产生此类具有国家重要性的影响。例如，S-C-B-认为申请人的公司将增强动物健康、促进可持续农业、制作教育材料和举办研讨会、建立导师、实习和 externship 项目，并增强兽医公共卫生。但除这些概括性陈述外，S-C-B-几乎没有提供解释或佐证证据，将申请人的公司直接与这些声称的益处、经济增长、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会影响联系起来。由于意见书未以支持性信息支持其结论性陈述

材料涉及申请人拟从事的具体事业是否可能具有表明国家重要性的那种更广泛影响的问题，因此它们不支持拟议事业可能具有Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性的结论。

最后，我们审查了申请人的推荐信。然而，推荐信在确立申请人符合Dhanasar第一项要件资格方面几乎没有证明价值。虽然作者赞扬申请人的技能、个人品质和过往成就——这些因素更多与第二项要件相关——但他们未讨论申请人的具体拟议事业或其影响

III. 结论

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一项要件的资格，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其所得结果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)（在申请人否则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，因此我们认定其未确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格。

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)。非法居留或否则不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序。该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。