JAN212026_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：39909677 日期：2026年1月21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（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 签证分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“国家利益”。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）可行使自由裁量权[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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

A. EB-2

SCOPS 认定申请人已证明其符合该签证分类的资格，因为她持有高级学位。然而，SCOPS 未说明申请人如何满足高级学位要求，且记录不支持该认定。

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递进的工作经验，等同于硕士学位。同上。专业人士定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。[2] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

申请人是哥伦比亚国民。她在下级记录中声称，她持有2020年颁发的“ 牙科外科博士学位 ”和2021年颁发的“ 社会保障机构管理专家学位 ”。她在记录中附上了“ el Titulo de Odontologa ”的副本，该学位由~--------~于2020年3月授予她。然而，与其声称该学位等同于“ 牙科外科博士学位 ”相反，美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）的信息显示，“ Titulo Profesional 代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位 ”，而正是 Titulo de Doctor en Odontologia 系“ 在牙科五年高等教育学习后授予 ”，并“ 相当于美国牙科第一专业学位 ”。[3] 申请人提交的2024年10月评估报告也表明，该学位等同于“ 至少美国学士学位 ”。

申请人还提交了2021年9月由 I ~授予其“ el Titulo de Especialista en Cerencia de Instiuciones de Seguirdad Social en Salud ”的证书。

[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自由裁量）。

[2] 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

[3] AACRAO, Titulo de Doctor en Odontologia (Title of Doctor of Dentistry), https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/colombia//titulo-de-doctor-en-odontologia-(title-of-doctor-of-dentistry)（最后访问日期2026年1月21日）。

尽管该评估声称此学位等同于医疗管理硕士学位，但 EDGE 表明“ [t]he Titulo de Especialista en ... 代表所达到的教育水平相当于美国1至2年的研究生学习 ”，但并未说明其等同于硕士学位。 [4] 本办公室可行使自由裁量权，将个人外国教育评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，本办公室可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，评估报告中缺乏支持的结论和差异对其可靠性提出了疑问。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，依据 8 CFR § 204.5(k)(3)(i)，如果外籍人士寻求证明其是持有高级学位的专业人士，申请必须附有官方学业记录。申请人未提供其成绩单，缺乏该证据，她未满足该法规的要求。 [5]

基于上述理由，申请人未能依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 证明其持有高于学士学位的美国学术或专业学位的外国同等学位。此外，申请人未能证明其持有美国学士学位的外国同等学位，加上该专业领域五年逐步递进的工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。她的牙科学位于2020年颁发，而她于2024年11月提交了本申请。此外，在其随原始申请提交的未注明日期的个人陈述中，申请人表示她仅有三年临床实践的专业经验。

因此，申请人未能证明其持有高级学位。并且，由于申请人在下级记录中或上诉时均未主张其是具有特殊能力的个人，本办公室视为该问题已被放弃。参见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）（未在上诉中提出的任何不合格理由均视为放弃。）因此，申请人未能证明其符合 EB-2 签证分类的资格。本办公室撤回 SCOPS 的相反认定。

B. 国家利益豁免

SCOPS 认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性，不符合 Dhanasar 第一项要件的要求。SCOPS 还认定，申请人处于有利地位，能够推进其拟议事业，符合 Dhanasar 第二项要件，但她未能证明权衡之下豁免工作要求将有利于美国，这是 Dhanasar 第三项要件的要求。在上诉中，申请人主张 SCOPS 的分析有误，因为她的拟议事业应对口腔健康服务获取方面的国家危机，并与联邦卫生优先事项相一致。本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且权衡之下豁免工作要求将

[4] AACRAO, Titulo de Especialista en ... (Title of Specialist), https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/colombia/titulo-de-especialista-en-(title-of-specialist)（最后访问日期2026年1月20日，并纳入记录）。

[5] 尽管本办公室认可所提交的评估声称是“ 逐课程评估报告 ”，但记录中不包含成绩单副本。

有利于美国。然而，本办公室不作出同样的认定，即申请人已证明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。

1. 国家重要性

申请人在其个人陈述中所述的事业，是开发 ....l_____. I I 项目，该项目旨在企业内部实施预防性口腔健康计划，以减少与牙齿问题相关的工作缺勤，提高员工生产力，并降低急诊治疗相关成本。为支持其拟议事业的国家重要性，申请人提交了个人陈述、商业计划和专家信函。 [6]

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们指出，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。"Id at 890。我们还指出，"[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。"Id。

在驳回申请的裁决中，SCOPS强调了记录中主张申请人工作属于重要领域的部分，并解释这不足以确立国家重要性。SCOPS还认定，申请人的证据未能证明其拟议事业中提到的服务将超越其客户而对领域产生更广泛的影响。此外，SCOPS认定记录中不包含独立、客观的证据来佐证申请人商业计划和陈述中的主张（例如人员配置和收入预测），以证明其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人未指出SCOPS遗漏或未正确分析的任何具体证据。7 相反，申请人主张SCOPS的裁决未能恰当反映问题的严重性或拟议事业在提供解决方案方面的潜在影响。

基于我们的重新审查，SCOPS恰当分析了记录并认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。虽然她的陈述、商业计划和专家信函就其对例如医疗行业、公共卫生和经济的影响提出了许多主张，但正如SCOPS所认定的，申请人未提供支持这些主张的证据。例如，商业计划主张，"[通]过改善员工的口腔健康，该项目有助于减少……牙科相关的

6 虽然我们可能未提及所有提交的证据，但我们已审查了整个记录并重点列出与我们的分析相关的文件。
7 申请人在上诉时提交了新证据，包括一份企业设立回执和宾夕法尼亚州一家企业的意向书，以及一辆移动诊所的照片。鉴于SCOPS曾发出证据请求，要求提供关于Dhanasar三项要件中每一项的信息，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据。See Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（当申请人已被告知所需证据并获得合理机会提供该证据时，拒绝在上诉时考虑新证据）（citing Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；see also 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求在回应证据请求或拒绝意向通知时，所有证据必须一次性一并提交，仅提交部分所请求证据将被视为请求基于记录作出裁决）。

慢性疾病，从而减轻公共卫生系统的负担"，但未对这些结论作出任何解释，也未提供佐证证据予以支持。作为另一个例子，她在基础记录中的陈述主张该事业将影响服务不足和萧条地区，称美国有超过6,900个地区被指定为牙科卫生专业人员短缺地区，ER ProDental Wellness将部署移动诊所，以减少健康方面的结构性差异。然而，申请人未证明这些主张——即使可信或合理——如何如Dhanasar所设想的那样充分延伸至其预期客户之外，从而显著惠及这些服务不足地区。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，所称的职业或职业技能短缺并不使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

申请人也未表明其事业将如何以与国家重要性相称的水平对领域或美国经济产生更广泛的影响。例如，申请人的专家信函，由~---------~于2025年4月出具，称拟议事业将实施企业预防性口腔健康项目，并创建由移动和数字服务平台驱动的企业健康模式。另一封专家信函未注明日期，由哥伦比亚的一名全科牙医兼口腔健康协调员撰写，也讨论了申请人优先雇用本地人才运营诊所并领导推广活动将如何改善数百万工人的口腔健康。我们注意到，Dhanasar裁决设想"[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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。"Id. at 893。然而，申请人及这些专家均未确立其拟议事业的方法或策略在多大程度上改进了美国已经可用和使用的方法或策略，以致其拟议事业将在其领域内或对美国具有国家或全球影响。此外，这些专家主张申请人的事业与政府优先事项一致。在上诉中，申请人再次提出这一论点。然而，正如SCOPS所解释的，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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。"See id. at 889。此外，虽然商业计划提供了例如五年内五百万的预计收入，但申请人未以独立证据佐证这些估计，也未解释这些预测的重要性以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济效应"水平，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

在上诉中，申请人还重申了此前提出的许多论点，包括其拟议事业将如何提高工人生产力、减少缺勤、在服务不足地区创造就业，并包含新论点，例如该事业推动数字化转型、代际文化变革以及具有社会影响。申请人有责任以优势证据确立其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。在此，申请人在其上诉中，如同在申请中一样，未以优势证据证实其任何主张以确立其拟议事业的国家重要性。

2. 处于有利地位

SCOPS未经分析即认定申请人已确立其处于推进拟议事业的有利地位。我们不同意。我们考虑以下因素，例如教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，以判断申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，申请人未确立其在牙科方面的教育如何使其为从事其事业做好准备。她的证据未表明其从哥伦比亚某机构获得的I I证书如何使其为在美国领导其事业做好准备。此外，她未提供充分文件证明其经验和背景已为其提供推进拟议事业所需的技能，因为其就业信、推荐信和专家信函很少涉及其领导组织的能力。她未提供在相关努力中过往成功的证据。此外，虽然她的就业信讨论了其职责，但未讨论成就或工作的影响以表明她处于推进拟议事业的有利地位。此外，基础记录不包含潜在客户或投资者的证据。基于这些原因，我们撤回SCOPS关于申请人已确立其处于推进拟议事业有利地位的认定。

III. 结论

申请人未确立其符合基础分类的资格以及Dhanasar的前两项强制性要件。因此，她未确立其有资格或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。我们因此保留对第三项要件的分析。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出"纯粹咨询性认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，或原本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条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。