JUL172025_01B5203 · 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：39108786 日期：2025年7月17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）

申请人是一名首席执行官，寻求以拥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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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（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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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。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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业、创业、科学、技术和健康。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人称其拟议事业是让其新成立的美国公司创建一款移动应用程序，“ 专注于将患者及其照护者与经过合规审查、能够在职业治疗和物理治疗等领域提供定制护理的合适居家医疗护理提供者联系起来。 ”申请人表示，每位患者将通过该平台获得定制护理，包括远程医疗预约和居家医疗护理服务。申请人主张这将为患者和提供者节省医疗成本。申请人援引了一份2023年IBISWorld行业报告，该报告讨论了美国的智能手机应用程序开发者，并称这支持其公司的招聘预测，反映其将在五年内雇用68名员工。

申请人还解释称，其拟议事业将通过为失业的美国人提供工作和收入、增加政府征收的税收、为患者提供居家护理从而减少美国老年人的搬迁、孤独和再入院，广泛增进社会福利。申请人主张其公司将為老年人提供安全的环境，帮助他们的心理健康，并给予他们独立性和赋权。她进一步表示，她可以将其独特知识传授给公司的员工，从而打造一支高素质的劳动力队伍。此外，申请人强调她拥有医学学位，属于STEM（科学、技术、工程和数学）领域，因此其拟议事业符合USCIS政策手册所提倡的“ 先前创办的初创实体或拥有

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）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）。

相关学位和经验相结合，[使他们]具备推进拟议事业的能力。”最后，申请人援引其拟议事业所主张的重大经济影响，包括将创造的68个工作岗位、向美国政府和受飓风破坏影响的佛罗里达州缴纳的税款，以及将向老年人提供的医疗援助。

SCOPS随后发出补充证据请求（RFE），指出所提交的证据不足以证明申请人的拟议事业将具有区域或国家影响，或在该领域具有与国家重要性相符的更广泛影响。因此，SCOPS要求提供额外证据，以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，包括其在特定领域内的国家或全球影响，或其雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响、广泛增进社会福利，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人称她“为其公司制定了全面的计划”，并强调其在医疗行业的专业知识和长期职业生涯。申请人再次援引先前提交的IBISWorld行业报告，并主张该报告是“行业特定知识、趋势和预期的领先来源，为商业高管和投资者所依赖”。申请人现在表示，其预测该公司将在运营第五年创造108个工作岗位，在佛罗里达州产生显著的区域经济影响，包括在该地区支出的收入和产生的税收。申请人强调到2030年美国65岁以上人口的预计增长以及居家医疗护理行业规模的不断扩大，从而证明对连接患者、家庭和照护者与经过审查的居家医疗护理提供者的应用程序的需求日益增长。

申请人再次重申其关于拟议事业所主张的社会影响的断言，并进一步讨论了该业务将运营所在的佛罗里达州庞大的老年人口，指出该州在满足其老年人口需求方面落后于其他州。申请人称其公司及其拟议应用程序将通过使医疗护理更可负担、解决医疗护理服务的迫切需求、改善健康结果、减轻联邦和州项目（如Medicare和社会保障）的财政负担、减轻医院负担，同时直接回应居家医疗护理服务日益增长的需求，从而帮助社会福利。申请人还再次强调申请人的教育和经验，包括其在STEM领域的高级学位，指出在其中一个领域推进其拟议事业将符合USCIS政策。此外，申请人称其拟议事业将产生的所主张的重大经济影响将有助于佛罗里达州经济困难的社区，这些社区正遭受近期飓风破坏的持续影响。

最后，申请人称其拟议事业与若干重要联邦倡议相一致，包括前任政府强调推动STEM领域的变革性变化以扩大准入、机会和创新。申请人还援引了美国食品药品监督管理局（FDA）的“Horne as a Health Care Hub”倡议，旨在“将家庭环境融入医疗护理系统以促进健康公平和可及性”，以及卫生与公众服务部（HHS）专注于信息技术以通过数字平台增强医疗护理提供的战略计划等。申请人主张其拟议事业直接回应了政府颁布的这些一般性医疗护理倡议。

在驳回申请并认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性时，SCOPS认定她未能表明该拟议事业有可能对更广泛领域产生影响、有显著潜力雇用美国工人，或产生重大积极经济效应。SCOPS的理由是，申请人未提供足够的细节和解释来支持其人员配置和收入预测，也未证明其技术、方法或办法与类似企业相比具有足够的创新性或独特性，或拟议的医疗应用将代表该领域的进步并具有广泛影响。

在上诉中，申请人主张SCOPS未充分考虑所提交的证据，并声称她提供了大量文件证明其拟议事业的重要性，包括其商业计划、文章以及其他详细说明具体贡献及其事业将对行业标准、创新和社区福利产生积极影响的证据。申请人在很大程度上重申了在回应补证通知（RFE）时提交的主张。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [a]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。 ”Id。我们还指出，“ [a]一项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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人未能充分证明其拟议事业将具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响的显著潜力。申请人提交了大量招聘和营收预测，但几乎没有客观依据。事实上，申请人将其预测从支持申请时第五年运营年度68名员工和约22百万美元营收，修改为回应补件通知时的108名员工和36.6百万美元年营收。申请人未对这一重大变更提供任何客观解释。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。

除了其高企的招聘和收入预测之外，申请人几乎未提供证据或解释来支持其拟议的家庭医疗保健应用将如何产生潜在的未来国家经济影响。申请人几乎没有详细说明这一拟议应用的运营、它与已在运营的其他应用有何不同、该技术将如何使用，或它如何具有创新性，除了几张关于其在智能手机上可能是什么样子的拟议屏幕截图之外。申请人提交了与技术顾问签署的谅解备忘录，但几乎没有迹象表明这一拟议应用的开发已在任何实质方面得到推进或形成。同样，申请人表示她有略高于4000美元的资金投资于该公司以“ 使其起步 ”，这一金额对其庞大的招聘和收入预测留下了重大不确定性。尽管申请人提交了其外国雇主的一封意向书，讨论对该项目潜在承诺200,000美元，但她几乎没有提供支持说明这一金额将如何导致在

五年内雇用108人，特别是因为记录中几乎没有关于该应用性质的细节。

申请人还强调提交的一份2023年IBISWorld行业报告，该报告讨论美国的智能手机应用开发者以及该行业的快速增长性质，作为其招聘和收入预测的支持。然而，申请人所讨论的报告涉及所有行业的应用开发，几乎不能支持其拟议创建家庭医疗保健行业应用可能产生的影响。申请人几乎没有提交关于其他潜在家庭护理应用（如有）状况的信息和证据，也未充分证明其拟议应用将在其领域产生国家层面的影响，而她多次强调该领域规模庞大且不断增长，特别是在佛罗里达州。此外，申请人未充分证明其拟议事业将如所称在经济萧条地区产生重大积极经济效应。申请人几乎没有详细说明其拟议事业，即其公司，将如何对任何特定经济萧条地区产生经济效应，而仅指出佛罗里达州有相当部分属于这一类别。申请人必须用独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

总之，申请人几乎没有提交客观支持表明其拟议事业可能产生重大国家层面经济影响，除了提及受益人在国外作为医生和女商人的经验和专业知识之外。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但她未充分解释直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。虽然我们承认申请人在国外多家公司获得了该领域的经验，但申请人的专业知识和成功记录是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国国民 ”。Id. at 890。

申请人也未证明其拟议事业将对国家层面产生潜在未来社会影响。申请人仅含糊地表示其拟议事业将产生各种国家层面的社会影响，而没有足够的客观支持，例如使医疗保健更可负担、改善患者健康结果、减轻联邦和州项目（如Medicare和社会保障）的财政负担，以及减轻医院负担等。即使申请人成功推出其拟议的家庭医疗保健应用，这一基本上未加解释的应用似乎也不太可能对医疗领域和整个社会如此多重大问题产生国家层面的社会影响。申请人几乎没有提供证据证明这种可能的潜在未来社会影响。

申请人还主张，其拟议事业将对STEM领域产生国家层面影响，并得到USCIS政策手册的支持。尽管USCIS承认STEM领域进步的重要性，特别是在关键和新兴技术领域，以及对美国竞争力或国家安全重要的领域，但申请人未充分证明其

拟议事业与其中任一领域相关。许多拟议事业旨在推进STEM技术和研究，无论是在学术还是行业环境中，但也必须具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。然而，如前所述，尽管申请人提到一般政府举措，如联邦药品管理局（FDA）的“ Home as a Health Care Hub ”举措以及卫生与公众服务部（HHS）专注于信息技术以通过数字平台增强医疗保健提供的战略计划，但她未充分详细讨论或记录将用于实现其拟议事业的技术，也未说明该技术如何属于关键和新兴技术和/或对美国竞争力或国家安全重要。再次，申请人列举了其工作可能产生的众多国家影响，但几乎没有提供客观支持说明其工作将如何导致所有这些影响，例如使医疗保健更可负担、解决医疗保健服务的迫切需求、改善健康结果、减轻联邦和州项目（如Medicare和社会保障）的财政负担，以及减轻医院负担。申请人在很大程度上强调其一般经验、专业知识和人脉，但几乎没有提交细节说明其拟议事业将如何产生这么多潜在未来国家影响，而每一项都可合理视为重大国家问题。

此外，记录并未证明申请人的事业“ 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。 ”同上，第890页。申请人未就其预计的就业和收入数字，或其所称事业带来的税收影响提供任何客观预测。她未适当证实其拟议事业将如何对全国家庭医疗保健行业产生全国性影响。申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供关于影响经济诸多方面的笼统主张，而其中每一方面均可被合理视为独立的大型行业或经济方面。尽管申请人工作所产生的任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但她未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期全国性影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述全部理由，证据未能证明拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明她有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在 Dhanasar 第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

7