MAR032025_06B5203 · 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：37172763 日期：2025年3月3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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。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，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，则必须进一步证明其值得对工作要求行使自由裁量豁免，即符合“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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下条件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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士，但未能根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能确立国家利益豁免资格，并将驳回上诉。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。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。

记录显示，申请人曾在国外担任临床护理专家，最近在美国一家养老机构担任护理员。申请人打算经营一家家庭健康护理服务公司，_____，为包括老年人、孕妇、成人和儿童在内的各类患者提供个性化护理。她声称其公司将定位为在家庭环境中提供个性化方法，以契合每位患者的需求、健康状况和偏好。此外，她声称将提供物理治疗、职业治疗和言语治疗。她还声称其公司将为其员工和患者提供持续培训和教育，以确保他们遵循行业最佳实践。部分具体健康护理服务将包括分娩和产后护理协助，以及为老年人提供健康监测和药物管理。因此，通过回应老龄化人口及随之而来的医疗护理需求，申请人声称其公司将解决医疗护理市场中一项关键且不断增长的需求。除医疗护理外，该公司还将协助日常生活活动，包括保持个人卫生、穿衣和娱乐活动，以及情感支持服务。该公司还打算为养老院和辅助生活设施提供专门培训。

为支持该事业，申请人最初提交了一份五年商业计划书，其中包括公司服务摘要、市场分析以及五年就业和财务预测。除商业计划书外，申请人还提交了推荐信、专家意见书、讨论护理领域和美国护士短缺的文章，以及概述家庭健康护理领域和当前趋势的文章，

[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为，USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

以及该领域的文章。她还提供了讨论移民企业家对美国经济影响的文章。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了其公司修订后的五年商业计划书，以及讨论家庭健康护理行业和移民企业家的更多文章。[2]

经审查，审理主任认定，虽然申请人确立了其事业的实质价值，但记录未能证明其国家重要性，因为其事业的前瞻性影响不会充分延伸至其患者之外，从而在行业或领域内产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未能证明其事业具有显著潜力雇用美国工人，或如 Dhanasar 所设想的那样产生实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，声称审理主任未充分考虑其拟议事业的国家重要性，并错误地认定其事业的益处将仅限于其预期患者，“ 忽视了家庭护理行业在美国更广泛医疗护理体系中所发挥的关键且不断增长的作用 ”。然而，值得注意的是，除总体上不同意审理主任的结论外，申请人并未指出审理主任决定中的法律错误。而且，申请人未回应审理主任关于其事业影响有限的具体结论，而是继续主要依赖该领域的重要性，重复此前向审理主任提出的相同主张。提出上诉的理由是为受影响方提供途径，以补救其认为不利决定中错误的结论或事实陈述。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。申请人仅对审理主任的结论提出概括性异议，而未指出具体的错误法律结论或事实陈述，因此未能充分确定其上诉的依据。参见 Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。尽管如此，本办公室已全面审查记录，基于下述理由，本办公室认定申请人未能确立其国家利益豁免资格。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室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；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录进行重新审查，本办公室认定记录确立了申请人事业的实质价值，但未能以优势证据证明申请人经营家庭健康服务公司的拟议事业具有 Dhanasar 分析框架所设想的国家重要性。

申请人在其上诉书面论证意见中用了相当篇幅讨论临床护理专家角色在美国医疗护理行业中的重要性，以及护士在美国医疗护理行业中在患者护理、预防性护理和术后护理方面所发挥的关键作用。申请人还讨论了若干统计和数据，涉及家庭健康

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

护理领域。然而，在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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. 我们还指出，“ 一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。 ” Id. at 890。

在上诉中，申请人主张她的公司将对其领域产生更广泛的影响，因为她将高度重视培训和职业发展，将制定行业标准，并且她将在养老院和辅助生活设施中开发培训项目。此外，她声称她的公司与联邦优先事项（包括家庭医疗保健）以及在经济萧条地区获得医疗保健服务的一致性确立了其国家重要性。此外，申请人声称她的公司将产生重大经济利益，包括在运营第五年创造30个就业岗位，以及在同一时期产生$115,905的税款。然而，记录并不支持申请人的主张，即她的公司将对该领域产生更广泛的影响，或以其他方式产生达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平的重大经济影响。申请人必须以相关、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。

在此，尽管申请人在上诉中声称，通过提供“ 个性化家庭护理服务，[她的]公司将不仅影响当地社区，还将有助于应对医疗保健系统中的全国性挑战 ”，并将减轻医院和护理设施的负担，但记录并未确立她的公司将如所称那样对行业产生有意义的影响。虽然申请人的陈述反映了她打算为其未来患者提供有价值的服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。例如，她声称她的公司致力于通过引入创新实践和依靠技术进步来提高行业护理标准，但她未进一步解释她打算引入何种创新实践或技术进步（如有），以及它们将如何在行业中实施，从而可被视为超越其公司和个体患者。而且，在没有这些信息的情况下，我们无法确定其公司的做法是否确实类似于Dhanasar案所设想的“ 改进的制造工艺或医学进步 ”。Dhanasar at 889。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. US. 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）。

同样，虽然申请人声称她的事业与改善医疗保健可及性和质量的全国性倡议相一致，但她未表明她的事业将如何在这些广泛倡议之外产生有意义的影响，而不仅仅是对其预期患者的直接益处。公司对这些政策的一致性更多涉及她事业的实质价值，而非其预期影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动不

达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响他的领域。Dhanasar at 893。在此同样，虽然我们同意申请人认为她的公司可能为其患者提供益处，包括使他们避免住院并在农村地区获得家庭医疗保健，但记录并未显示她拟从事的事业如何能够充分超越其患者，从而产生“国家甚至全球影响”，或以与国家重要性相称的水平对这些广泛倡议产生有意义的影响。Id. at 889。

我们还审查了记录中的证言证据，包括专家意见书和记录中的多封推荐信，并认定它们在确立申请人拟从事事业的国家重要性方面几乎没有额外的证明价值。首先，专家意见书主要关注申请人的教育和专业经验，以及该领域和公共卫生的重要性。而且，虽然T-K-博士指出申请人的公司“具有改善公共卫生和生活质量的重大潜力”，但他们未提供具体例子说明申请人将向其患者提供的个别服务将如何对该领域产生有意义的影响，或以与国家重要性相称的水平改善公共卫生。如前所述，虽然我们认识到家庭医疗保健日益重要，但专家意见并未确立该事业将产生更广泛的影响。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为专家证言的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。

同样，虽然推荐信赞扬申请人在该领域的经验，包括她协调公共卫生倡议和出色的患者护理，但这些信件并未确立其拟从事事业的更广泛影响。申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外籍人士”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟从事事业的国家重要性。

此外，我们同意申请人未证明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生重大积极经济影响。在上诉中，她依据其公司的预计就业和税款来支持其事业的国家重要性。然而，虽然任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未以可信和有证明力的证据证明直接源于其公司及其运营的经济活动如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。首先，记录中关于申请人的就业和财务预测包含不一致的信息。在申请人的第一份商业计划中，她表示到运营第五年，她预计产生$1,289,752的年收入，同时雇用20名担任不同职务的人员。随后，在回应审理主任RFE时提交的修订商业计划中，申请人表示在同一

时间，她预计产生$2,333,784的收入，并打算雇用30名人员3。申请人未解释这些变化，而且除了提供服务成本外，两份商业计划均未充分解释这些财务和就业预测的依据。然而，即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释和支持，它们也未确立她的公司将达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平的规模运营，申请人也未解释其拟议的就业人数和收入将如何影响其公司预期运营领域。

而且，虽然我们认识到申请人声称她的公司将能够通过提供实习和学徒项目、持续培训以及有吸引力的福利待遇来解决护士和医疗保健专业人员短缺的问题，但她未解释这些福利即使实施，将在多大程度上在更广泛层面上有意义地解决所称的全国性短缺。申请人也未解释鉴于记录中所述的短缺，她打算如何招聘八名注册护士和护理技术员以及四名认证护理助理，因为记录中的文章表明填补这些职位的人员短缺，而非可用职位短缺。

基于上述理由，证据未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟从事事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或在自由裁量上以其他方式值得国家利益豁免。由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主张和上诉主张。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定行政机关无须对最终决定所不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。

3 尽管修订后的商业计划表明申请人计划雇用30名员工，但商业计划的若干部分仍未作修改，并且仍然提及雇用20人所声称的经济影响。