MAR042026_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：41770603 日期：2026年3月4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）

申请人是一名健康服务经理，寻求以高等学位专业人士或特殊能力个人的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聘用要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免职位聘用要求符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 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)。本办公室对本案中的问题进行重新审查（de novo）。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。

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在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位聘用要求“ 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 案指出，USCIS 可行使酌情权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位聘用要求将有利于美国。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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）。

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

二、分析

SCOPS 认定，申请人基于取得相当于美国护理学学士学位的外国学位并随后具备至少五年该专业领域经验，符合 EB-2 分类资格。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。然而，SCOPS 否决了该申请，认定申请人未能依据 Dhanasar 分析框架的三项要件中的任何一项确立资格。经重新审查并基于下述理由，本办公室同意 SCOPS 的意见，即记录未能证明拟从事事业的国家重要性，并将据此驳回上诉。

申请人拟从事的事业是在护理领域担任健康服务经理。在初始提交中，申请人未详细描述拟从事的事业，仅称其计划通过建立一家“ 致力于提供居家护理服务并培训其他专业人士从事该领域工作 ”的企业来推进其职业生涯。在回应 SCOPS 的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份商业计划，拟在俄亥俄州建立并经营一家居家医疗保健企业。申请人称该企业将为老年人提供居家医疗保健服务，此外还提供专业培训服务以培养护理人员。除商业计划外，申请人还提交了一封意见书以及有关医疗保健行业、特别是老年人居家医疗保健的文章和报告。

在判断拟从事的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。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区。同上，第890页。

在上诉中，申请人主张其已依据 Dhanasar 三项要件中的每一项证明了资格。2 关于拟从事事业的国家重要性，申请人对 SCOPS 的认定提出异议，即申请人企业的利益将仅限于其个别患者，以及 SCOPS 认定该事业与联邦优先事项的一致性不足以确立其国家重要性。申请人在上诉中主张，商业计划基于该企业潜在的就业创造、其位于“ 服务不足市场 ”的位置以及该企业将提供的专业培训服务，回应了上述每一项关切。申请人重复了此前向 SCOPS 提出的主张，即商业计划预计到第5年收入约为300万美元，预计到第5年员工总数为25人，以及“ 经济

2 申请人还在上诉中提交了新证据，试图证明该事业的国家重要性。由于申请人已被通知并获得合理机会提供该证据，本办公室不会在上诉阶段首次考虑该证据。参见 Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)（在申请人已被通知所需证据并获得合理机会提供该证据的情况下，拒绝在上诉中考虑新证据）（引用 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)）；另参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求在回应证据请求或否决意向通知时，所有证据必须一次性一并提交，仅提交部分所请求的证据将被视为请求依据现有记录作出决定）。

乘数 ” 估计可额外创造25个间接就业岗位。申请人还重复了以下主张：该事业推进了扩大医疗保健服务的联邦倡议，且专家意见书描述了该事业的国家重要性。

本办公室不认可申请人在上诉中关于其商业计划和专家意见书足以回应 SCOPS 在决定中所指出的缺陷的主张。例如，申请人在上诉中强调该企业的财务预测和就业创造潜力。但收入和就业创造预测在决定中已被具体讨论——SCOPS 认定这些预测缺乏充分证据支持，并且进一步认定即使这些预测得到充分支持，也不能证明其公司将以达到 Matter of Dhanasar 所设想的国家重要性水平的规模运营。申请人未回应或推翻这一认定。同样，关于申请人主张其事业与美国政府倡议相一致，SCOPS 指出仅在重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性，并认定申请人未提供拟从事事业与任何国家倡议之间足够直接的关联，也未证明其事业有潜力广泛影响这些国家倡议。申请人同样未回应或推翻这些具体认定。

此外，经重新审查，本办公室同意 SCOPS 的意见，即记录未能证明该事业的国家重要性。为支持该事业的国家重要性，申请人依赖于以下主张：其拟从事的事业将提供医疗保健服务、促进经济，并与国家倡议相一致。但在判断国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注的是 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。证据未能证明申请人具体拟从事的事业有潜力以与国家重要性相称的水平影响医疗保健领域或影响经济。

例如，申请人提交的意见书主要讨论了美国居家医疗保健市场的重要性，重复了商业计划的就业创造和财务预测，并主张该事业与国家倡议相关。作为酌情事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室将不予采纳或给予较低权重。同上。本办公室最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。同上。在此，该意见书证明价值甚微，因为它主要重复了申请人关于该领域整体重要性的主张，而非可信地描述申请人拟从事事业的潜在前瞻性影响。

在 Matter of Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到国家重要性的水平，因为这些活动不会超出其学生范围而对教育领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此处情况亦然。申请人未能证明其拟从事的事业将充分超出其患者或受训人员的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响医疗行业或美国经济。

申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，不符合 Dhanasar 第一项要件的要求；因此，她不符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留我们就案卷是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定所不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或属于其他不准入境或可驱逐出境情形者，可能因签发 Form I-862（出庭通知）而依据该法第 240 条被启动遣返程序。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。