MAY202026_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：42212117 日期：2026年5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）

申请人是一名医疗保健专家，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 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需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 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。

I. 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。该法第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裁量性豁免职位offer要求，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）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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

II. 分析

申请人是巴西国民。根据其表格 I-140，外籍工人移民申请，其拟从事的职业为医疗保健专家，标准职业分类（SOC Code）为 31-9099。根据其2025年8月的陈述，其拟从事的事业是开发和实施全面的审计系统和战略管理框架，以提高美国各地医疗保健机构的运营效率、财务可持续性和整体护理质量。

A. EB-2

申请人主张其符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士，且 SCOPS 同意。然而，记录未能证明申请人符合基础分类的资格。

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渐进式工作经验，等同于硕士学位。同上。申请人已证明其持有1991年授予的相当于美国护理学学士学位的外国同等学位。她提交了证明其拥有超过五年护士工作经验的雇佣信函。因此，申请人已证明其拥有高级学位。

“ 专业 ”定义为该法第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)。申请人未能证明其拟从事的职业符合专业的定义。

专业职业由进入拟从事职业的一般要求决定，而非由任何寻求在该领域工作的个人的资历决定。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。因此，持有高级学位并不必然使申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格；事业所依据的职业也必须要求学士学位作为进入该

[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裁量性质）；参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

[2] 专业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。该法第101(a)(32)条。

职业的要求。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(1) 和 (2)；参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指导，规定申请人负有责任以优势证据证明拟从事的职业要求至少学士学位或其外国同等学位作为进入条件）。在此，申请人在表格 I-140，外籍工人移民申请中指明了 SOC 代码 31-9099。根据劳工部的《职业展望手册》（Handbook），该 SOC 代码对应“ 医疗保健支持工人，所有其他 ”，该职业的典型入门教育为高中文凭或同等学历。 [3]

申请人还提交了美国劳工部就业与培训管理局的外籍劳工就业证明申请，ETA 750 B部分，但她在申请中未指明职业，而是让我们参考其支持文件。该申请第15部分要求列出与外国人寻求证明的职业相关的职位。申请人仅注明其2013年2月至2019年2月担任护士的工作。即使申请人的拟从事职业可被视为护士，该职业通常也不要求学士学位或其外国同等学位作为最低进入条件。参见 Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Registered Nurses, https://www.bls.gov/ooh/healthcare/registered-nurses.htm）（指出进入该职业的要求为护理学学士学位、护理学副学士学位或经批准的护理项目文凭）。

我们还审查了她日期为2025年9月的推进其拟从事事业的“ 计划 ”，其中指出她打算通过其企业推进其事业。然而，申请人未能证明作为企业主要求美国学士学位作为最低进入条件。

因此，她未能证明上述任何拟从事职业（她计划通过这些职业推进拟从事事业）符合专业的定义。consequently，申请人未能证明其是高级学位专业人士。并且，由于申请人在下级记录或上诉中均未主张其是具有特殊能力的人士，本办公室视为放弃这一证明基础 EB-2 签证分类的替代方式。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

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。为支持该要件，申请人讨论了医疗保健效率的重要性以及其事业如何与许多美国政府优先事项相一致，并提供了文件，包括：个人陈述、影响研究、专业计划、模型计划、专家和支持信函，以及报告和文章，包括讨论改善医院规划和管理的好处、美国医院面临的挑战、美国医疗保健系统的浪费以及政府在医疗保健方面的举措。

[3] 参见 Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Healthcare Support Workers, All Other, https://www.bls.gov/ooh/about/data-for-occupations-not-covered-in-detail.htm#Healthcare。

SCOPS 认定申请人已证明其拟从事事业的实质价值，本办公室同意。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。同上。在 Dhanasar 中，我们指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”同上 at 890。我们还指出，“ 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影响的事业，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。 ”同上。

SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响。在上诉中，申请人依据Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)主张SCOPS因未充分分析全部证据而滥用自由裁量权。然而，Buletini判决并未表明，如果USCIS未对每一项证据提供个别化分析，即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请提供了有理由的考量并作出了充分认定时，如本案所为，则不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无必要回应申请人提交的每一项证据。参见Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)；Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)）。基于下文所述理由，SCOPS处理了相关证据并适当认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS未适当考量其证明其事业与政府倡议相一致的文件，而这些文件证明其具有国家重要性。然而，SCOPS的决定解释称，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是申请人拟从事的具体事业，并引用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。SCOPS认定，申请人的证据强调了该领域面临的挑战及其重要性，但这本身并不能确立申请人的具体拟议事业将影响更广泛领域或产生达到国家重要性层面的影响。我们同意，并补充认为，申请人必须证明其具体拟议事业——在医疗机构内开发和实施全面审计系统和战略管理框架——的国家重要性，而她未能做到。

申请人在上诉中主张，她还提供了具体解释说明其计划如何具有国家重要性，并声称其拟议事业将例如通过重新设计临床工作流程、实施循证运营模式和账单完整性协议，提高护理提供能力、降低医疗成本并增加定价透明度。然而，正如SCOPS所解释的，申请人未能证明其服务将对该领域而非其将服务的客户产生广泛影响，从而达到国家重要性层面。我们承认，“ 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 889。然而，申请人在下级记录中或现在上诉中均未解释其方法将如何改进

美国已经可用和正在使用的方法，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，SCOPS处理了申请人的书面论证意见、报告和文章，并认定它们未讨论其拟议事业，且在没有更多内容的情况下，不支持其事业的国家重要性。申请人主张，SCOPS对“证据中直接提及”的期望是不合理的且无法律依据。然而，在Dhanasar中，我们认定记录支持Dhanasar拟议事业的国家重要性，因为记录包含来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的具有证明力的专家信函，这些信函描述了申请人拟议事业与美国战略利益相关的重要性，且其媒体文章和其他证据记录了美国政府对拟议事业研究、开发和推进的兴趣。Id. at 893。SCOPS也认可了申请人的信函，并认定它们提供了关于申请人领域和事业重要性的宽泛且未经证实的断言。我们同意。例如，一封由一名持照护士和前同事于2023年10月出具的信函称，申请人的审计服务成为其他大型医院的参考，但作者未提供该知识的依据，也未包含申请人服务如何被其他医院使用的证据。在另一封2023年2月出具的信函中，一位拥有护理和医学学位的教授和科学家讨论了例如审计医疗记录在促进患者安全有效护理方面的重要性，但未解释申请人的具体拟议事业将如何影响该领域。此外，我们不将SCOPS的陈述解释为设定不合理或无法律依据的期望，而是适当认定申请人的证据未能充分证明对该领域的更广泛影响及其具体拟议事业的国家重要性。

申请人还主张SCOPS未适当权衡其提交的支持其拟议事业经济影响的证据。申请人在下级记录中提交了一份经济影响研究，作者自称是一名2022年获得学位的注册会计师。4该研究描述她拥有自己的企业，该企业将在[已隐去]地区从事医院账目审计和咨询，并提供了基于每投资一百万美元于该企业的盈利能力和就业创造预测。她还提交了一份自雇计划和一份示范计划，其中她提供了在马萨诸塞地区第一年经营的财务数据和预测，雇用三名个人，年总收入在150,000-180,000美元之间。SCOPS适当认定申请人未解释其估计和计算所使用的方法，也未通过独立和客观证据确立其事业将为该地区带来实质性经济利益。

在上诉中，申请人重复了示范计划中呈现的数据并主张其具有证明力。然而，申请人未解释示范计划如何回应SCOPS提出的问题。当申请人主张其拟议事业将具有实质性经济影响时，其有责任以优势证据确立其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。在确定申请人是否达到优势证据标准下的责任时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量，包括相关性、证明价值和可信度。Id. 在此，记录包含一名自称会计师者和申请人的断言，二者均未提供预计收入和就业

4 我们注意到，申请人未提供证据证实该作者的资质。

数字的佐证。即使得到证实，申请人也未解释或表明其预测如何具有显著潜力雇用美国工人或惠及美国地区（例如经济萧条地区）或国家经济，从而达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”层面。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

基于我们的重新审查，SCOPS根据适用的优势证据标准适当考量了申请和相关证据，并在认定申请人未能履行其责任——确立其拟议事业的更广泛影响、其将在其领域内具有全球影响或将在经济萧条地区具有实质性积极经济影响从而被理解为具有国家重要性——方面提供了充分理由。

III. 结论

申请人未能确立其符合基础分类的资格。她也未能确立其拟议事业的国家重要性，因此，未能确立其有资格或作为自由裁量事项值得国家利益豁免。因此，我们保留对Dhanasar第二和第三项要件的分析。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条启动驱逐程序。该程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。