# SEP222023_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：26349433 日期：2023年9月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名牙医，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（the Act）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益。审理主任未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格作出认定。本事项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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项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。

I. 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基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求（job offer requirement）的酌定豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属酌定性质）。

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求（job offer）和劳工证（labor certification）将有利于美国。

II. 分析

申请人主张其符合两类EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力的个人。审理主任的决定完全集中于国家利益豁免问题，未就申请人是否符合EB-2分类资格作出任何认定。由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作要求（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人之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. at 890。

申请人最初称其拟议事业是“ 通过开发、实施、建议并运用其在该领域多年积累的深厚知识来推进其作为牙医的职业 ”，并“ 利用其专长作为补充和增强美国牙科服务的手段 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其事业扩展至包括在佛罗里达州建立自己的牙科诊所，并为其公司提交了一份商业计划书。在商业计划书中，申请人声称其公司将通过转移牙科技能和知识、解决牙科服务不足、促进公众口腔健康、通过直接和间接创造就业刺激经济活动以及增加政府税收，为美国提供“ 国家级 ”影响和利益。申请人还解释称，其“ 正在准备文凭认证（diploma validation），并安排文件和考试以获得在美国执业牙医的执照 ”。

审理主任认定，申请人作为牙医的拟议事业具有实质价值，但在 Dhanasar 分析框架的第一项要件下不具有国家重要性。[2] 审理主任对国家重要性的分析主要基于申请人的商业计划书及其未来预测。具体而言，审理主任认定申请人错误地将区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数应用于故意夸大间接

[2] 审理主任还认定申请人不符合 Dhanasar 的第二项或第三项要件。

创造就业的数量。在上诉中，申请人主张其正确应用了 RIMS II 乘数，并未故意虚报预计的间接就业数量。

申请人的商业计划书采用两种不同方法计算间接创造就业的数量。首先，商业计划书指出，佛罗里达州“ 牙医诊所 ”的 RIMS II 乘数预计“ 第五年最终需求对就业的影响相当于175个工作岗位 ”。除这些数字外，商业计划书还引用了“ 经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数 ”，并得出结论称“ 根据EPI提供的乘数，同期将产生的间接就业总数将达到13个 ”。

虽然审理主任分析了申请人用于估算间接创造就业数量的一种具体方法或权衡了其准确性，本办公室认为无须就申请人是否正确使用 RIMS II 乘数作出详细认定。如下文所述，本办公室认定申请人的商业计划书本身不足以证明其拟议事业具有 Dhanasar 所设想的雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应。Id. at 890。

申请人的商业计划书作出了各种财务预测，但未提供证据佐证其内容。商业计划书预计申请人的牙科诊所第一年将以九名员工和总计720,000美元的工资总额起步。该计划进一步预计销售额将从第一年的126,660美元增至第五年的162,937美元，向美国政府缴纳的税款将从第一年的120,001美元增至第五年的166,913美元。然而，记录中不包含支持性文件以证明商业计划书财务和人员配置预测的依据，或充分解释这些预测将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人未能证明商业计划书的财务和人员配置预测足够重大，足以证明国家重要性。商业计划书未预计增加雇用，因为公司的人员配置在第五年将仍保持总计九名员工，且公司的净利润到第五年将仅达到83,155美元。申请人也未处理或解释EPI与RIMS II关于间接创造就业数字之间的差异，因为该数字将在13个工作岗位至175个工作岗位之间波动，或证明这些数字代表重大的就业创造。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录未证明一家牙科诊所如何能够产生如此重大的经济活动，以致达到“ 重大积极经济效应 ”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人的商业计划书阐述了他致力于通过削减高昂的牙科费用并使牙科服务变得可负担，来帮助“ 社会经济弱势个体 ”。然而，申请人未提供佐证证据，例如其牙科诊所的具体实际地点，或其在某一特定地点购买或租赁办公空间的任何意图证据，以支持他将“ 在经济萧条地区 ”执业牙科。同上。尽管申请人声称其公司“ 将作为一个人道主义组织脱颖而出，帮助有需要的人 ”，但他未提供任何关于该事业对佛罗里达州经济萧条地区影响的分析。

在Dhanasar案中，我们指出，“ [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产生的影响。 ”同上。申请人提交了两封来自巴西牙科外科医生的推荐信，他们此前曾与申请人共事。这些信件描述了申请人如何寻求技术替代方案，使巴西低收入个体更能负担根管治疗，并开发了一套节省成本的内分泌治疗护理方案。然而，记录并不支持申请人对节省成本方案的开发或使用以某种达到国家重要性的方式对牙科领域产生了重大影响。申请人本人未在其商业计划书或职业计划中的任何地方声称他开发了此类节省成本的方案。

记录中包含一封来自I大学牙科医学院教授[已隐去]的专家意见信。教授[已隐去]概括描述了申请人的背景和牙科领域，随后得出结论认为申请人符合国家利益豁免资格。尽管教授[已隐去]指出申请人“ 打算在美国开设自己的牙科服务诊所，面向那些通常负担不起良好牙科护理的低收入家庭 ”，但她未提供任何其他关于申请人拟议事业的具体影响或其使牙科服务更可负担的方法的有说服力的细节。USCIS可自行决定将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见，但USCIS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。参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

申请人还提供了两份宣誓书，一份来自巴西[已隐去]市政府，说明2017年申请人协助实施了社区牙科护理的新规定；另一份来自一家巴西公司，说明申请人于2021年11月为其员工进行了一小时题为“ 口腔卫生与口腔疾病预防 ”的在线讲座。这些文件证明申请人因其牙科知识而广受尊重，但并未证明其事业或其方法将在该领域产生国家或全球影响。

在上诉中，申请人引用了美国卫生与公众服务部（HHS）的报告，该报告指出促进口腔健康“ 对美国具有国家重要性 ”，并对美国公众“ 具有明显的更广泛影响 ”。该报告支持以下认定：口腔健康对全体人口的整体健康很重要，且美国有许多缺乏充分牙科护理服务的服务不足社区。然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录并未确立一名牙医或一家牙科诊所的工作将在该领域产生具有国家意义的影响。

正如Dhanasar案认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们认定申请人在本案中未确立其拟议事业将充分超出其牙科诊所和客户范围，从而更广泛地影响该地区或国家。同上，第893页。

基于这些理由，我们认定申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。