APR022025_08B5203 · 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

案由：37689756 日期：2025年4月2日

对内布拉斯加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）

申请人是一名医生，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要求，理由符合国家利益。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人符合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符合资格。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。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出新的决定。

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，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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“ 符合国家利益 ”的职位要求自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可行使自由裁量权[1]，在申请人证明以下事项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
- 总体而言，豁免职位要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名皮肤科医生，称其拟议事业是开展研究，“基于自体血浆，结合血管扩张剂和抗雄激素药物，开发一种有效治疗雄激素性脱发的局部治疗方法。”更具体地说，申请人表示其研究的目的是开发一种针对最常见脱发原因的局部治疗方法，其副作用比现有治疗方法更少。

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。审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 的全部三项要件，但确实承认其拟议事业具有实质价值。

A. 国家重要性

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议开展的具体事业。该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. 在 Dhanasar 中，本办公室指出，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，本办公室侧重于“外籍国民提议开展的具体事业”。Id. 因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被认为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人表示，当前的脱发治疗方法存在问题的副作用，如性功能障碍、前列腺问题、胎儿异常等，以及疗效不稳定。申请人主张其拟议事业将带来更安全、更有效的解决方案，改善世界各地个体的头皮健康。此外，申请人声称其拟议事业将通过更多人群参与社会活动和文化活动，增强美国文化的多样性和质量，

[1] 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）。

进而促进时尚、休闲和旅游等行业的经济增长。他还表示，其新的脱发治疗方法将导致建立新的生产设施来生产其研究成果产生的产品，包括雇用人员操作这些设施，这些设施很可能建在美国经济萧条地区。申请人强调了该领域其他医疗专业人员提交的支持信，讨论了其声称的研究前景以及其拟议事业所声称的国家甚至全球影响。

在认定申请人未确立国家重要性时，审理主任列出了在确定拟议事业是否具有国家重要性时评估的不同标准，并表示“申请人未提交足够的书面证据证明拟议事业将具有潜在的前瞻性影响。”在上诉中，申请人主张所提交的证据清楚地表明其拟议事业反映了对其领域的广泛影响、显著的积极经济影响和就业创造，以及对减少医疗成本、提高患者生活质量、促进整体劳动力生产力的国家倡议的贡献。

审理主任未对申请人关于其拟议事业前瞻性国家重要性的主张进行任何分析或讨论，也未提及为支持这些主张而提交的证据。在发回重审时，审理主任应充分考虑为支持所声称的国家重要性而提交的证据，并就申请人的拟议事业以及它是否会在国家层面产生潜在的前瞻性影响提供充分分析。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。Id. at 890。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id.

在否决决定中，审理主任指出申请人应证据请求（RFE）提交的两封电子邮件副本，指出其中一封表明某大学医学院在其部门没有空间容纳申请人的研究，另一封的日期在申请提交之后。审理主任认定这些电子邮件反映申请人的“资历不足以证明其处于有利地位以推进拟议事业。”在上诉中，申请人指出记录中的其他证据，其主张这些证据表明其处于有利地位以推进拟议事业，包括反映其在学术期刊上发表的与拟议事业相关的论文被其他学术著作大量引用的文件，以及来自其他几位医疗专业人员的支持信。

同样，审理主任似乎未充分考虑申请人提供的证据，仅关注两封提交的电子邮件。审理主任未充分考虑和分析申请人在上诉中讨论的证据，以及讨论其拟议事业前景的其他几封电子邮件、其作为皮肤科医生的专业经验证据以及其他提供的证据。

在发回重审时，审理主任应充分考虑申请人提交的证据，并就其是否处于有利地位以推进其拟议事业提供充分分析。

C. 总体而言豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。在进行这一分析时，我们可以评估诸如以下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献所体现的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。同上。在每一个案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第891页。

在讨论Dhanasar第三项要件时，审理主任仅称“ 申请人未提交充分的书面证据证明受益人，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。 ”审理主任未就该结论提供任何理由，也未结合Dhanasar中讨论的因素对已提交证据进行讨论以根据第三项要件作出裁定。在任何新决定中，审理主任应提供充分分析，明确阐明申请人如何未满足该项要件，体现对证据的全面考量以及对Dhanasar中讨论的因素的讨论。

III. 结论

审理主任可要求提供其认为与新裁定及任何其他问题相关的任何补充证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。但是，官员必须充分解释驳回申请的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本机构有机会进行有意义的行政上诉审查。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另参见Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

命令：审理主任的决定被撤回。本案发回重审，以作出符合上述分析的新决定。