# FEB052020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7147337 日期：2020年2月5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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名专攻神经病理学的医生和研究人员，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格之移民，其属于持有高等学位或其同等学历之专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请之豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。
提交申请时，申请人在[已隐去]大学病理学与检验医学系担任“ [已隐去]病理学住院医师 ”。他提供了[已隐去]大学医学中心的一封信函，向其提供病理学系“ [已隐去]研究员 ”的职位，定于2018年7月开始，以及[已隐去]大学医学院随后确认其就业的信函。申请人还提交了[已隐去]医院和诊所的一份聘用通知，职位为神经病理学博士后“ 研究员，自2019年7月1日起至2021年6月30日止 ”。4

A. 拟议事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示，他打算继续其与神经退行性疾病（如阿尔茨海默病）的病理生理学和诊断相关的神经病理学研究。他解释说，其拟议研究旨在理解为何某些个体“ [已隐去]更为脆弱 ”，并识别“ 导致阿尔茨海默病患者及任何其他与[已隐去]蛋白相关疾病的[已隐去]的起始事件 ”。申请人还表示，他计划开展涉及“ 慢性创伤性脑病 ”（CTE）的“ 保护机制 ”的研究。

记录包括来自哈佛神经发现中心和世界卫生组织关于神经退行性疾病的信息。此外，申请人提供了疾病控制与预防中心（CDC）和国家转化科学促进中心的网页，讨论创伤性脑损伤、阿尔茨海默病和原发性进行性失语症（神经退行性疾病的一种初始表现）。例如，CDC 的文件表明，2013年估计有“ 500万美国人患有阿尔茨海默病 ”。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质性价值的认定。

为满足国家级重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在未来影响 ”。除上述来自 CDC 和其他卫生组织的信息外，申请人还提交了支持信函，讨论其

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和未来职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

拟议研究及其如何有望推进其领域。例如，[已隐去]大学神经科学教授[已隐去]断言，申请人的拟议工作“对公共卫生高度重要”，并提供了针对“阿尔茨海默病、额颞叶痴呆和慢性创伤性脑病等神经退行性疾病病理生物学”的诊断“方法”。记录还包括文件表明，申请人拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为结果通过医学期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其拟议神经病理学研究的实质价值和国家重要性，我们认定他满足Dhanasar框架的第一项条件。5

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项条件将焦点从拟议事业转移到申请人。如前所述，他的临床工作不满足Dhanasar框架的第一项条件。由于申请人拟议的神经病理学研究对该领域具有更广泛的影响（不同于他作为临床医生的工作），我们在此项条件下的分析将集中于他是否处于有利地位推进其与神经退行性疾病的病理生理学和诊断相关的拟议研究。基于下文讨论的理由，证据不足以证明他根据Dhanasar第二项条件处于有利地位推进该研究。

记录包括申请人的简历、学术资历、医学认证、同行评审活动、发表文章和会议报告的文件。他还提供了引用其发表作品的文章6以及讨论其过去研究项目的推荐信的证据。

在支持申请的推荐信中，几位教授讨论了申请人针对神经退行性疾病的研究。7 例如，关于申请人的CTE研究，[已隐去]大学临床教授[已隐去]表示，申请人研究了[已隐去]并发现这种“压缩减少了[已隐去]而不引起继发性损伤。”[已隐去]

5 关于申请人在其打算工作的医院的病人护理职责，虽然这些事业具有实质价值，但记录并未证明他的临床工作会影响神经病理学领域或更广泛的美国医疗保健行业，而非仅限于他所服务的患者。因此，在没有其更广泛影响的充分文件证据的情况下，申请人的临床活动不满足Dhanasar框架第一项条件的“国家重要性”要素。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

6 例如，截至2019年3月，申请人在Neuropathology的文章自2013年发表以来已获得31次引用。申请人主张他的引用记录比Dhanasar博士——我们Dhanasar先例决定中的申请人——更强。虽然我们将Dhanasar博士的“出版物和其他引用其作品的已发表材料”列为他提交的文件之一，但我们认定他根据第二项条件处于有利地位并非基于他的引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“[申请人在其领域的教育、经验和专业知识，他在研究项目中的重要角色，以及政府实体如NASA和AFRL的持续兴趣和资助，使他处于有利地位继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。”Id. at 893。我们在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时考虑多种因素，引用仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

7 虽然我们讨论了这些信件的样本，但我们已审查并考虑了每一封。

护理。”同样，[已隐去]大学[已隐去]副教授[已隐去]断言，申请人研究了[已隐去]并“观察到[已隐去]损伤和亚脑震荡损伤的显著减少。”[已隐去]进一步指出，这种“使用[已隐去]护颈后[已隐去]风险的全面评估”发表在Journal of Neurotrauma上。记录包括Google Scholar 2018年1月的引用报告，表明上述文章自2017年发表以来已获得四次引用。8

关于申请人涉及进行性失语症的工作，[已隐去]大学神经病理学教授[已隐去]指出，申请人发现[已隐去]

主张“[t]这些发现可能潜在地导致开发抗炎药物，以治疗在这种神经退行性疾病中所见的炎症，”但申请人未证明他的发现已被该领域的其他人实施、利用或赞赏。

关于申请人涉及[已隐去]阿尔茨海默病的研究，[已隐去]大学病理学教授[已隐去]表示，申请人研究了[已隐去]在神经退行性疾病中对抗[已隐去]的保护作用，并在Neurobiology of Aging上发表了其发现。[已隐去]断言申请人“发现年龄相关的[已隐去]丧失、[已隐去]中缠结形成和表位病理之间存在显著关联。”记录包括来自[已隐去]大学和[已隐去]大学教授的两封额外支持信，他们各自提供了其他研究人员在其发表作品中引用申请人在Neurobiology of Aging上文章的兩個例子。上述Google Scholar报告反映该文章自2015年以来已被引用九次。然而，申请人未证明这一引用次数构成成功记录或相关方对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar的第二项条件。

关于他的同行评审活动，申请人提供的证据表明他为Journal of Neurology & Translational Neuroscience、Pediatric Surgery: Clinics in Surgery和Austin Journal of Clinical Pathology审稿。然而，申请人未记录这些期刊的声誉，也未提供其他文件证明他的同行评审经验达到使他处于有利地位推进其拟议神经病理学研究的水平。记录也未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或 otherwise 表明他处于有利地位推进其研究事业。

8 其中两次引用反映申请人合著者[已隐去]的自我引用。申请人提供了Clarivate Analytics 2017年10月的数据，关于各研究领域（包括“Neuroscience & Behavior”）按发表年份的基线引用率和百分位数。这份来自Clarivate Analytics的文件指出，“[c]引用频率高度偏斜，许多论文被引用较少，相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。”无论如何，申请人未证明其发表在Journal of Neurotrauma上的文章所获引用次数反映相关方对其工作的兴趣水平足以满足此项条件。

作为Dhanasar第二项条件下的进一步证据，申请人提供了其工作计划的文件，包括在[已隐去]大学[已隐去]担任病理学住院医师19、在[已隐去]大学医学中心担任细胞病理学研究员，以及在[已隐去]医院和诊所担任神经病理学博士后研究员。在上诉中，申请人主张他的“研究一直由大型机构资助”，如上述组织，但记录未显示他 undertaking 其拟议研究获得的具体研究资助金额或拨款。

证据表明，申请人（Petitioner）在其医学生涯的培训阶段开展、发表并展示了研究，但他未能证明这项工作使其处于有利地位，能够推进其拟议的神经病理学研究。我们承认，研究必须以某种方式为知识库增添信息，才能被接受发表、展示、获得资助或学术学分，但并非每一位从事过原创研究的人都会被认定为处于有利地位，能够推进其拟议的事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人未能证明其已发表和展示的工作已成为神经病理学领域进步的推动力，未能证明其影响了神经退行性疾病的诊断或治疗方案，也未能证明其在神经病理学研究界引发了实质性的正面讨论。证据亦未以其他方式表明其工作构成研究神经退行性疾病的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位，能够推进其拟议的研究事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，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而豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，由于其医学培训、在其专业领域的知识和技能、研究经验和成就、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，他有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其处于有利地位，能够按照Dhanasar框架第二项要件的要求推进其拟议的事业，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能确立其有资格获得或另行在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

9 确认该住院医师职位的2017年9月雇佣信函载明，申请人的“年薪为64,160美元”。然而，申请人未能解释这笔因其临床职责而获得的报酬如何构成对其拟议研究项目的资助。

裁定：上诉被驳回。