JUL212026_01B5203 · 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：43549692 日期：WLY 21, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人拟从事公共卫生专家工作，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

USCIS予以拒绝，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交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资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则还必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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案指出，USCIS可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该外国人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

1 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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

USCIS未对申请人符合持有相当于美国高级学位的外国学位的专业人士资格提出异议。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。USCIS认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但在其他方面未满足Dhanasar国家利益检验标准的要求。

申请人于2024年7月在亚美尼亚获得医学学位。2024年9月至2025年9月，其在结核病学（phthisiology）——肺病学的一个专注于结核病（TB）的亚专科——完成了住院医师培训。2025年4月，在该住院医师培训期间，申请人开始担任“远程亚美尼亚语英语医疗口译员”，提供“亚美尼亚语患者与英语医疗人员之间”的翻译服务。其在2025年10月提交申请时仍担任口译员。

尽管申请人持有医学学位，但其并未声称打算在美国作为医生工作。申请人转而寻求从事“作为专注于结核病护理的独立公共卫生专家”的拟议事业。其表示：

我的拟议事业是通过分析在高风险人群中观察到的现实治疗挑战和依从性障碍，解决美国结核病护理中的不足。这项工作回应了治疗中断及其与耐药菌株关联的持续问题，有助于更全面地理解削弱长期疾病控制的患者相关因素和结构性因素。该项目依托临床培训，力求识别治疗失败的规律，并突出与处理结核病高风险人群的公共卫生团队相关的实际考量。

申请人补充称，其“目标是促进有针对性的、可持续的且适应当地条件的结核病控制策略，帮助减少传播、防止复发，并遏制耐药菌株的扩散，以加强美国各地的公共卫生成果。”申请人表示其事业将设在加利福尼亚州，该州相对于美国整体而言结核病发病率特别高。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit（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。Id. 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.

申请人引用政府报告以表明其拟议事业“涉及美国政府明确支持的事项”，显示国家在预防并最终消除结核病方面的利益。申请人称其拟议“事业具有国家重要性，因为其将通过解决治疗依从性障碍和实施以患者为中心的策略，减少结核病传播和耐药性。”申请人还主张其拟议事业“将通过分析治疗挑战和项目绩效数据，优化结核病控制项目并改善资源配置。”

本办公室不质疑美国在减少结核病病例方面具有利益。此处的关键问题是申请人具体事业对实现该预期目标将产生的影响程度。

申请人引用统计数据表明患者常常未能遵守治疗方案，部分原因是“[结]构性障碍——包括缺乏保险覆盖……、自付费用以及碎片化的护理提供。”申请人称其打算“提出有针对性的策略——从量身定制的患者支持到改进随访机制——以提高完成率并帮助防止疾病复发和传播。”申请人表示：

我的方法——基于对跨不同护理环境的治疗失败模式的分析——将揭示这些不平等现象，为响应受影响社区实际经验的切实对策提供依据。通过理解系统性排斥和护理碎片化如何削弱结核病控制，这项工作可支持公共卫生团队设计在文化上适当且适应当地情况的 outreach（外展）和 retention（留存）工作。

申请人还引用公共卫生部门与“更广泛的初级保健系统”之间缺乏协调，使得追踪和随访高风险人群中的病例更加困难。申请人称“[其事业]产生的证据将为公共卫生机构、医疗系统和社区组织提供可操作的见解，以实施基于现实护理环境的可行、公平的策略。”

在考虑拟议事业可能产生的影响时，本办公室不仅必须考虑申请人希望实现什么，还必须考虑其计划如何实现。申请人表示：

我将开始向从事结核病控制的卫生部门、社区诊所和护理网络提供专业贡献。通过与负责实施公共卫生策略的机构直接合作，我将为改善患者结局和减少传播的持续努力作出贡献。

与此同时，我将对美国结核病护理模式进行系统性分析，以识别在维持长期治疗依从性方面反复出现的挑战……

基于这些见解，我将制定应用性建议，以支持在多样临床环境中更有效的护理提供。

USCIS发出补证请求（RFE），指出申请人未能证明拟议事业具有可显示国家重要性的更广泛影响。

作为回应，申请人主张其已证明“优化结核病（TB）护理提供具有国家重要性”，因为其改善治疗、减缓疾病传播。申请人在初始提交材料及回应RFE时新提供的材料中引用了描述根除结核病努力的文章和政府报告。

USCIS未质疑抗击结核病努力的实质价值。但并不能由此推断，每一个以此为目标的事业本身都具有足够的影响以满足国家重要性门槛。

申请人表示，其“工作将通过开发可操作的、整合式照护框架来支持该领域的进步，这些框架弥合初级照护提供者与公共卫生部门之间的运营缺口，以确保治疗的连续性。”申请人还表示，其“拟议事业对患者留存方案和整合式照护框架的强调，有可能避免昂贵的住院治疗、降低后续病例的临床复杂性，并通过降低耐药性出现的概率来保留治疗选择。”申请人表示，“成功的模式[可以]被采纳并在各辖区推广。”

USCIS认定，申请人“未能充分证明其具体事业的潜在预期影响或更广泛的潜在影响”，且未能确立其拟议事业将对有限数量的人群产生超出本地范围的影响。

在上诉中，申请人称其拟议“事业显然不同于拟议的雇佣”，且其预期职业“应……仅被视为实现或以其他方式推进[该]事业的手段”。无论是否通过申请人在I-140表格上具体主张的职业名称这一视角来看待该事业，申请人均负有举证责任证明其拟议事业的更广泛影响。

申请人主张，“将申请人的事业错误定性为局限于一家初创企业或直接客户，未能准确反映其范围、目的和全国性意义。”但申请人未能充分确立拟议事业的更广泛范围。

申请人表示，其事业将涉及与个别“卫生部门、社区诊所和照护网络”合作，提供“量身定制的患者支持”。此类本地层面的工作有助于降低结核病发病率的更广泛目标，但申请人未能确立这一本地工作的更广泛影响。关于其工作将建立可被更广泛仿效的“模式”的主张，属于推测。申请人未能说明其拟议事业将如何把这些模式传播到本地层面之外，尤其是当服务是针对不同个体情况“量身定制”之时。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动缺乏全国性重要性，因为尽管该活动服务于可阐明的国家教育目标，但申请人未能证明其对少数学生之外的直接影响。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。类似推理适用于本案。就申请人所描述的拟议事业而言，

申请人提供了更多关于个体化、定制化患者照护的信息。记录缺乏关于该事业将如何产生更广泛影响的具体细节。

基于上述理由，我们同意申请人未能确立拟议事业的全国性重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。为确定外籍人士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：其教育背景、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，其“ 基于教育背景、知识和技能以及在事业领域的成功记录，处于有利地位以推进其拟议事业。 ”USCIS认定：“ 虽然受益人似乎具备继续其职业生涯所需的教育、知识和技能，但证据不支持其处于有利地位以推进该事业的主张……并非每一位受过教育且有经验的专业人士都会被认定处于有利地位以推进拟议事业。 ”USCIS认定，申请人未提交“ 证据证明其事业存在重大兴趣、其已影响其事业领域、其拥有重大财务支持……或证据显示申请人的过往工作已被该领域他人利用或显著复制。 ”

我们同意申请人未能确立其处于有利地位以推进拟议事业这一总体结论。

申请人援引其“ 在结核病管理高级临床专业化、患者留存方案和健康传播方面的丰富经验 ”。申请人表示，其“ 利用在医疗保健和结核病管理方面的知识和技能，以应对复杂的医学挑战、改善患者结局并加强公共卫生实践 ”。记录显示，申请人完成了一年的医学住院医师培训，接受了与结核病治疗相关的培训，但其并未主张或记录任何作为公共卫生专家或健康教育专家的过往经验，以提供其拟议事业中所描述的那类服务。申请人也未提供佐证证据，证明其过往努力实际上在其为个别患者提供的照护之外“ 改善[了]患者结局并加强[了]公共卫生实践 ”。同样，申请人未援引任何证据支持其关于2025年中期作为医疗口译员的工作“ 加强[了]治疗依从性 ”的主张。

申请人表示，其“ 撰写了若干同行评审出版物，凸显其在结核病及其复杂临床管理方面的专业知识 ”。记录中包含四篇已发表病例研究的副本，申请人在其中描述了个别病例。所有文章均发表于2025年8月或9月，距申请人于2025年10月提交申请非常近。申请人未能确立这些文章对结核病照护产生了任何影响。

申请人提交了邀请其参与同行评审、提交论文和参加会议的电子邮件副本。申请人主张，这些材料表明对其服务的需求。我们注意到，若干同行评审邀请涉及的稿件主题似乎超出申请人所称的肺结核医学专业。一份稿件涉及某类脊柱关节炎患者的循环系统疾病；另一份涉及肾脏表现HIV感染的方式。记录未显示这些出版方如何选择申请人，以及这些出版方在选择同行评审员方面的标准为何。缺乏此类信息，记录不支持申请人就这些邀请的含义所得出的推论。

申请人提交了其在亚美尼亚接受培训的机构医生的信件。这些人描述了申请人作为学生和住院医师的工作，并主张其具备从事拟议事业所需的专业知识。申请人在肺结核方面的资质不存在争议，但对申请人影响的讨论集中于个别患者照护及其当时接受培训的机构内的实践。虽然这些信件提供了一些关于其住院医师培训的细节，但并未表明申请人的工作对其接受培训的机构之外产生了重大影响。这些信件也未确立申请人具有任何作为公共卫生专家、运营其事业陈述中所描述的那类业务的过往经验。
申请人打算在l I地区建立其拟议事业。为表明该地区潜在客户的兴趣，申请人提交了来自一家家庭健康机构、一家服务于发育障碍人士的非营利组织和一家药房的官员的信件。这些人以非常笼统的措辞表示有兴趣与申请人合作，以改善其客户的结局。申请人称这些信件来自“ 其领域的相关专业人士 ”，但没有任何作者声称与申请人从事同一领域的工作。其中一位作者，被确认为~----------~区域中心的消费者服务主管，承认该组织“ 不是医疗服务提供者，也不专门从事结核病治疗 ”，但表示在._]_____.!地区受结核病影响最大的群体“ 与我们服务的人群显著重叠[] ”。

在RFE中，USCIS认可申请人的资质，但认定其未提交在其领域具有影响力及在类似事业中具有经验的证据。USCIS进一步指出，申请人未确立作为企业家的经验。

作为回应，申请人提交了新的信件。其中三封是此前随申请初始提交材料提供信件的人士的后续信件。这些信件包含关于结核病照护挑战的统计数据，但很少提供关于申请人的工作将如何在针对个别患者定制的干预措施之外大规模实施的细节。

另外两封信均来自亚美尼亚的医生，他们声称不具备结核病医学的专业知识，这些信件总结了来自其他来源的信息，并主张申请人完全有资格从事其拟议事业。这些信件未给记录增加重要的新信息。

USCIS 否决了该申请，认定申请人未能就其拟议事业确立足够的利益，且未显示在类似事业中有过往的经验和影响力记录。

在上诉中，申请人主张其“专业知识和技能通过其学术成就、专业经验和学术贡献得到了充分记录”。申请人记录了医学培训以及一年作为肺结核科住院医师的经验，并发表了详细记述其相关工作的病例研究，但申请人并不寻求在肺结核科建立临床执业。相反，申请人寻求在一个相关但不同的职业中工作，而他在该职业中没有已证明的经验。

申请人未能确立作为公共卫生专家工作通常所需的类型和水平的教育、培训和资质，因此我们无法认定申请人已表明其有资格在该领域工作。我们不会推定医学学位在这方面是适当或充分的资格。

申请人主张其提交了“来自其领域专家的支持信”，但如果我们把“其领域”界定为其作为公共卫生专家的拟议职业，那么这些信中没有任何一封来自该领域的个人。他提交了几封来自医生的信，但如上所述，申请人并未表示其打算行医。

这些意向信来自不同领域的个人，他们都以某种方式受到申请人拟从事的那类工作的影响，但这些信未能以足够的细节呈现出一幅连贯的图景，以表明申请人处于有利地位来从事该工作。

申请人在其一年住院医师经历之后似乎并未行医。其随后作为医学翻译的工作需要沟通技能，其医学知识似乎对该职业有用，但其与拟议事业的关系似乎是边缘性的。

最终，记录显示申请人具有治疗结核病患者的培训和经验，且其打算在拟议事业中运用其知识，但拟议事业与医疗执业不同。记录缺乏关于拟议事业某些方面的细节，且关于其在推进该事业方面处于何种有利地位，记录含糊且零碎。

我们同意申请人未满足 Dhanasar 第二项条件的结论。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，以表明其满足 Dhanasar 国家利益测试的第一项和第二项条件。对第三项条件的详细讨论无法改变本上诉的结果。由于申请人未以其他方式确立所寻求类别的资格，我们无需触及、因而保留 Dhanasar 第三项条件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性，也未表明其处于有利地位来推进该事业。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 I-862 表格（出庭通知）而面临根据该法第 240 条启动驱逐程序。该等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。