JUL222021_03B5203 · 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：15897947 日期：2021年7月22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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名物理治疗师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于此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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以便根据以下分析进一步考虑并作出新决定。

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个人。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) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将 prospectively 实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立此分类的资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。

虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了裁决国家利益豁免申请框架。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和 national importance；(2) 该

1 USCIS此前已确认这一两步裁决方法在特殊能力外国人背景下的适用性。USCIS政策备忘录，对随某些I-140表格申请提交的证据的评估；对裁决员现场手册（AFM）第22.2章的修订，AFM更新ADJ 1-14，PM-602-0005.1（2010年12月22日）。
2 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（代理副专员1998）（NYSDOT）。

外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，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 national importance，侧重于外国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得到证明。在确定拟议事业是否具有 national importance 时，我们考虑其潜在的 prospective 影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民。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、知识以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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，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可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致有理由放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，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持有高级学位的专业人士资格。4 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。

在提交申请时，申请人正在验证其执照和专业资格证书。申请人的拟议事业集中于她希望在医疗机构环境中工作，治疗患有功能障碍、运动损伤和工作相关损伤的患者，以及“与心肺功能、肺部感染和动脉高血压循环相关的疾病；不能活动、运动功能障碍；姿势不对称；不良人体工学条件；以及许多其他疾病。”除了为患者提供适当的诊断和治疗外，申请人还寻求“[教]育其他物理治疗师正确的技术和

3 见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页，关于这三项要件的详细阐述。
4 申请人于2004年1月从[已隐去]获得物理治疗学士学位，并证明在提交此申请时她至少有五年渐进全职物理治疗师工作经验。

治疗 ” 以及 “ [监]督和管理其他治疗师、助理及其他参与诊断和康复过程的人员。 ”

A. 拟议事业的实质性价值和 national importance

在驳回决定中，审理主任认定申请人未充分解释其具体工作，因此未能证明拟议事业的存在。基于该认定，审理主任得出结论，申请人未满足Dhanasar分析框架第一项标准的条件。尽管我们不同意审理主任的 underlying 推理，并认定申请人已充分确定了拟议事业，但我们同意申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。5 因此，基于下述理由，我们得出结论，申请人未满足Dhanasar分析框架第一项标准的条件。6

在申请人的 “ 职业计划与陈述 ” 中，她提供了对其职业经历的回顾，其中包括其先前雇主名单以及她用于治疗患者的治疗方法，包括 “ 全球姿势再教育（RPG）技术 ” 和 “ 垫上及核心床普拉提方法 ”，她声称曾使用这些方法为患有骨科、神经科和风湿科疾病的患者制定治疗方案。申请人还对其在物理治疗领域的技能作了如下描述：

我可以为各年龄段因背部及颈部损伤、扭伤、拉伤、骨折、关节炎、截肢、肌肉骨骼问题、神经系统疾病、退行性疾病、衰老过程、肌肉无力、运动功能受损、[及]骨科功能障碍而出现功能问题的人提供照护。此外，我可以帮助治疗与工作和运动相关的损伤；以及与心肺功能、肺部感染和动脉高血压循环相关的疾病；活动能力丧失、运动功能障碍；姿势不对称；不良人体工学条件；以及许多其他病症。

申请人声称，其拟议事业将带来经济和社会效益，因为这将使她能够提供服务，改善患者的生活质量、缩短住院时间，并使患者能够 “ 参与社区和经济活动 ”。

申请人还提供了雇佣信函——一封来自先前的同事，三封来自聘用并负责监督受益人工作的个人。四人均核实了申请人的专业技能水平，并描述了申请人通过物理治疗改善各自患者骨科病情的病例。

在补件通知（RFE）中，审理主任指示申请人提供证据，证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任提供了一份可能的文件清单

5 申请人提供了一篇讨论物理治疗师需求日益增长的文章，以及证明物理治疗师需求的报告；物理治疗在医疗保健中不断扩大的作用；及其在改善患者护理和疼痛管理以及降低与某些类型损伤相关的医疗保健成本方面的有效性。总之，所提交的文件支持申请人的主张，即其拟议事业具有实质价值。
6 尽管我们可能未讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

申请人可提交以证明符合该标准条件的文件，包括来自政府机构或行业团体的报告或信函，描述拟议事业或说明该事业的国家重要性；来自科学或专业期刊的文章，表明拟议事业在该领域具有国家或全球影响，或该事业是国家倡议的主题；或证明该事业有潜力产生重大经济影响的证据。

作为回应，申请人提交了一份“职业计划与陈述”，描述其拟议事业，即利用其在物理治疗康复和管理方面的专业知识，“为美国人口健康做出贡献”并“增强多家企业和诊所的卫生服务运营”，从而“对美国经济产生积极影响”。申请人进一步表示，她打算“准确应对全国性的医疗问题”，包括医疗成本、医院再入院、阿片类药物使用和过长的康复时间。尽管申请人声称美国物理治疗师存在“严重短缺”，但她提供的其中一篇文章直接反驳了这一说法，反而预测“未来10年执业物理治疗师人数将增加44%”，且新毕业生人数“大大超过物理治疗师退休的速度”，使得物理治疗就业市场“每年竞争都更加激烈”。Physical Therapist Jobs Outlook: A 10 Year Forecast of Massive Growth, https://ptprogress.com/physical-therapist-jobs-outlook（最后修改于2018年11月17日）。此外，即使申请人能够证明美国物理治疗师短缺，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺并不能证明豁免劳工证要求将使美国受益。而且，所提交的文件均未证明在医疗机构担任物理治疗师（即拟议事业）的益处将超出其患者和雇主范围，从而达到可被视为具有国家重要性的程度。

此外，尽管申请人声称她通过参加针对COVID-19患者的呼吸治疗课程扩展了物理治疗知识，但该信息不支持申请人的资格，因为资格必须基于提交申请时存在的事实和情况。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。由于申请于2019年提交，申请人在2020年可能获得的任何新技能，包括可能因2020年疫情而产生的技能，在确定申请人的拟议事业在提交时是否具有国家价值时均不予考虑。同样，申请人声称她目前正在美国“验证”其专业资质的说法同样缺乏证明价值，因为该验证在提交时尚未完成。

申请人还提供了：讨论物理治疗在转变疼痛管理、减少医院再入院和慢性阿片类药物使用方面的作用的文章，以及物理治疗干预对患有下背痛的老年患者的影响的文章；关于美国阿片类药物危机的经济成本和负面影响的报告；以及关于早期物理治疗干预与长期使用阿片类药物管理疼痛之间联系的研究。尽管这些文件表明申请人拟议的物理治疗工作具有实质价值，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟议

从事的具体事业。”7 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。正如Dhanasar中所解释的，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，以及“[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。”同上。我们还指出，“一项有潜力为美国工人提供大量就业或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在上诉中，申请人表示她作为物理治疗师“资质优异”，并计划利用其知识和经验“增强美国的物理治疗社区，并成为美国社会的贡献成员”。申请人表示，除了为获得物理治疗学位而完成的正式教育外，她还完成了以下“知识课程”：“颞下颌关节（TJM[原文如此]）功能障碍的应用物理治疗”、“TJM[原文如此]和正颌术后手术中的物理治疗、普拉提”、“全球姿势再教育”、“第一次会议-干针疗法”、“腰椎节段稳定”以及“[最]常见的医院处理COVID-19临床合并症”。若后三门课程的结业证书包含2020年的日期，则这些课程与证明申请人在提交时（发生于2019年，因此早于三门课程的完成及因完成而获得的证书）的资格无关。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。尽管记录中包含证明申请人还在提交本申请之前完成了TMJ、普拉提和“全球姿势再教育”课程的证书，但申请人通过这些课程在其领域获得的额外知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项标准，该标准“将焦点从拟议事业转移到外国人”。同上，第890页。8 然而，此处的问题是申请人拟议从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项标准下的国家重要性。

申请人进一步主张，利用她通过工作经验和上述课程获得的技能，将使她能够"通过科学"改善患者的生活质量，并"帮助[]经济在Medicare中分配更少的资金"。然而，申请人并未提供此类对"经济"影响的具体例子，也未提供证据证明其拟议事业具有"更广泛的影响"，将超出她打算治疗的有限患者样本范围。

此外，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国产生其他实质性积极经济影响。具体而言，她未能表明其作为物理治疗师的工作将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。同样，尽管

7 此处的问题不在于物理治疗作为一种有效治疗和疼痛管理手段的价值，而在于申请人作为物理治疗师的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

8 要确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将"特殊能力"定义为在某一特定事业领域中"显著高于通常所遇水平的专业知识程度"。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士成员，该个人都不能仅通过证明其专业知识程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 886 n.3。

申请人预期她将通过提供有效的患者诊断和治疗使未来雇主受益，但她未能证明这些利益将延伸至区域或国家经济，或达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"的水平。Id. at 890。

为评估申请人的事业是否满足国家重要性要求，我们审查记录其工作"潜在预期影响"的证据。如上所述，申请人的证据不足以表明其拟议工作对其领域具有"更广泛的影响"，或其效果将超出她打算在其预期工作场所治疗的特定患者范围。总体而言，合格物理治疗师对美国国家医疗倡议的价值是集体性的，申请人未能表明其作为物理治疗师的拟议工作将在物理治疗领域产生更广泛的影响。

总之，申请人的文件不足以证明其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。虽然我们认可其工作的价值——其目标是改善患者的生活质量，同时减少再住院事件和长期使用阿片类药物——但记录并未表明申请人的贡献将提供超出其特定患者范围的利益，从而更广泛地影响物理治疗领域。9 因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或其在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

9 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。