# JUN052018_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

案由：S-A-K- 日期：2018年6月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名专攻神经病学的医生和研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民类别，以及针对此EB-2类别所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2类别资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格I-140，外籍工人移民申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格，但未确立豁免所需工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。此外，他主张审理主任施加了过高的证明标准。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据标准确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能”或“可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

经重新审查，我们将驳回上诉。

Matter of S-A-K-

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签证类别的资格，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人士。由于该类别要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

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……合格移民，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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作要求——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规或相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情授予国家利益豁免，当满足以下条件时。

第一项条件，实质价值和国家级重要性，聚焦于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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

_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)。

.

Matter of S-A-K-

第二项条件将焦点从拟议事业转移到外国国民本人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求从而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，外国国民获得工作机会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，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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。唯一需要确定的问题是申请人是否已确立豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人在[已隐去]担任神经病学住院医师和住院医师总长。3 2017年，他接受了“ 研究生教育任命 ”，作为[已隐去]神经病学系血管神经病学认证研究员。

A. 拟议事业的实质价值和国家级重要性

申请人表示，其作为神经病学医生的工作旨在为患者提供尽可能最佳的护理，并通过其研究推进该领域。他进一步表示，他寻求通过“ 众多教育活动……培训其他护理提供者 ”。关于其临床研究，申请人主张他将研究“ 缺血预处理对接受机械取栓的急性缺血性卒中患者的影响 ”。他还解释称，他将研究“ CT灌注扫描在预测缺血半暗带方面的敏感性和特异性 ”，并进行另一项研究，“ 比较工作时间内接受机械取栓的患者与工作时间外接受机械取栓的患者的功能结局 ”。最后，他声称计划通过利用远程医疗提供专家卒中咨询，改善农村地区患者的治疗。

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 初始提交材料包括一封来自[已隐去]神经病学住院医师项目主任的信函，其中说明申请人受雇为“ 我们[已隐去]的神经病学住院医师，自[已隐去]2016年起，我预计他将于2017年[已隐去]成功完成该项目。 ”

.

Matter of S-A-K-

半暗带 ”，并进行另一项研究，“ 比较工作时间内接受机械取栓的患者与工作时间外接受机械取栓的患者的功能结局 ”。最后，他声称计划通过利用远程医疗提供专家卒中咨询，改善农村地区患者的治疗。

记录包括申请人自[已隐去]2017年至[已隐去]2018年血管神经病学研究员项目的“ [已隐去]研究生医学与牙科教育合同 ”。此外，他提交了一封来自[已隐去]项目主任的信函，向其提供“ [已隐去]2018年开始的[已隐去]研究员职位，在您于[已隐去]完成血管神经病学研究员项目之后。 ”4 申请人还提供了其持续参与[已隐去]开发院前卒中导航软件的文档，该软件将救护车与专门的卒中中心连接。此外，他提供了各种文章，强调神经病学研究进展、卒中治疗方法以及卒中远程医疗的重要性。我们认定，申请人拟议的作为神经病学研究人员、医生、远程医疗产品开发者和医疗保健教育者的工作具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。其证据包括同事的支持信，讨论其研究在神经病学领域和医疗保健行业中的潜在益处。例如，[已隐去]主任在[已隐去]声称申请人的“ 计划研究将改善全国患者所接受的临床护理。 ”此外，申请人已提交文件表明其拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为研究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研究和远程卒中产品开发的实质价值和国家重要性，我们认定记录支持审理主任的裁定，即他满足Dhanasar框架的第一项要件。5

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人的资格。申请人提交了其发表文章、会议报告、专业会员资格、学术资历、期刊同行评审、工作人员评估以及内部

4 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足Dhanasar框架是必要的，但他无需拥有特定雇主的工作邀请，因为他正在申请豁免工作邀请要求。

5 关于申请人拟议的患者护理和治疗以及教育职责，虽然这些事业具有实质价值，但记录并未证明其临床和教学工作会对神经病学领域和医疗保健行业产生更广泛的影响，而非仅限于其所服务的患者和其医学学员。因此，在没有充分文件证据证明其更广泛影响的情况下，申请人作为神经病学家的临床工作和作为医学讲师的活动不满足Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

.

S-A-K-案

奖项。6 他还提供了讨论其医学培训、临床工作和研究项目的推荐信。7 在上诉中，他提供了文件表明其参与[已隐去]远程卒中产品以及在北卡罗来纳州[已隐去]实施该产品的提案。

申请人主张其临床经验和治疗卒中患者的成功、作为住院总医师指导其他住院医师的角色，以及被选中参加[已隐去]的[已隐去]专科培训，使其处于有利地位以推进其事业。8 由于申请人的拟议临床和教学职责不满足Dhanasar框架的第一项要件，我们在此要件下的分析将侧重于他是否处于有利地位以推进其拟议研究和远程卒中产品开发。

关于其神经病学研究，申请人主张他一直积极“ 在领先医学期刊和教科书中发表医学研究 ”。在支持申请的推荐信中，几位医学教授讨论了申请人旨在改善神经疾病患者护理和治疗的研究。例如，[已隐去]神经病学副教授在[已隐去]表示，申请人的“ 关于卒中新定义的工作被著名的[已隐去]选中发表，但未解释这些发现的意义。9 此外，[已隐去]综合神经病学服务主任在[已隐去]指出，该文章“ 表明支架植入在认知障碍方面相较于积极药物治疗未显示改善。 ”虽然[已隐去]主张申请人的“ 原创研究产生了新的重要发现，这些发现持续在整个领域产生积极的全球影响 ”，但他未提供任何此类影响的具体例子。

[已隐去]神经病学教授提到申请人关于卒中新定义对[已隐去]试验影响的研究。[已隐去]指出申请人的“ 结果表明药物治疗相较于支架植入的益处甚至高于最初描述，且两组中有症状性脑梗死的风险也高于[已隐去]中最初描述的情况。 ”

关于申请人题为[已隐去]的研究，[已隐去]副教授在[已隐去]

6 [已隐去]教师卓越奖由“ 医学院学生 ”颁发，以表彰杰出的住院医师教师“ 获得月度教师提名 ”。
7 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封。
8 [已隐去]项目主任的信件指出，该“ 专科培训包括一个先修年份，学习基本导管技能、神经影像学和其他脑血管疾病的重要临床方面。第二年是为期12个月的神经血管内技术正式培训经历…… ”被选中参加学习脑血管疾病治疗相关基本技能的临床培训项目，并不必然是申请人处于有利地位以推进其拟议事业的指标。
9 该文章题为

· s

.

S-A-K-案

指出申请人

还注意到申请人观察到患者经历“ 餐后期间的最大下降，且该下降表明[已隐去]清除加速，由餐食诱导的氧化应激所致。 ”他总结道“ [t]这是一项重要发现，因为这是首个证明颅内动脉粥样硬化患者中[已隐去]水平升高的研究。 ”虽然上述推荐信指出了申请人研究项目的重要性，但它们未提供具体例子说明申请人的发现如何在相关方中产生积极兴趣、已被实施为卒中治疗项目的一部分，或以其他方式反映其研究领域的成功记录。

关于申请人为[已隐去]进行的远程卒中产品开发工作，他提供了[已隐去]和[已隐去]公司联合创始人的信件，指出他与他们共同发明了一种新型医疗保健技术产品，该产品“ 用于将救护车与专门的卒中中心连接 ”，且其公司拥有该设备的专利。10 其上诉提交材料还包括[已隐去]的修订运营协议，确认申请人为成员、公司院前卒中导航软件的信息，以及[已隐去]“ 开发视频远程卒中能力 ”的[已隐去]，用于其部分救护车。尽管[已隐去]EMS已为[已隐去]远程卒中产品制定了实施计划，但记录未充分证明该产品将在这一单一地区之外被使用。

记录表明申请人在其医学生涯中进行了研究、发表了11篇论文并作了报告，并参与了[已隐去]远程卒中产品的开发。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、报告、资助或获得学术学分，但并非每个进行过原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如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，或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。12 Id. at 890。申请人未证明其研究被独立神经病学家频繁引用，或以其他方式成为该领域进展的推动力，或已影响临床

10 记录中不包含该专利的副本，以支持其关于申请人系发明人之一的主张。
11 在上诉中，申请人提供了其在 上的在线个人资料，显示其作品被阅读2,687次，以及一条祝贺信息，表明其题为“ Rationale for ischemic conditioning to prevent stroke in patients with intracranial arterial stenosis ”的文章“ 阅读量达到200次 ”。尽管该信息表明他人阅读了其文章，但并未显示其工作的影响，也未证明对其工作的关注程度达到使其处于有利地位以推进其拟议研究的水平。
12 申请人对审理主任补件通知（RFE）的回复包括一篇题为“ Citation analysis may severely underestimate the impact of clinical research as compared to basic research. ”的文章。尽管该文章讨论了常用文献计量指标（如h指数和影响因子）的局限性，并得出结论认为这些指标在进行“ 准确的跨领域比较 ”时不可靠，但它并未削弱引用作为评估临床研究表现的工具之一的价值。例如，该文章指出“ [引]用分析被广泛用于医学科学研究表现的评估。 ”

。

Matter of S-A-K-

实践，或该工作已在更广泛的医学界产生了实质性的积极讨论。证据亦未以其他方式表明其工作构成其研究领域的成功或进展记录。

在上诉书面论证意见中，申请人援引了一项关于冶金工程师的AAO非先例决定，该工程师的拟议事业涉及为其公司的生产和制造项目提供服务。见 Matter of L-R-R-, 10# 448049 (AAO Aug. 21, 2017)。他主张我们认定该工程师雇主的一封信足以满足Dhanasar框架的第二项要件。该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。在此，申请人未证明 Matter of L-R-R- 中的证据和问题与本案实质相似。此外，尽管我们在 Matter of L-R-R- 中认定该工程师处于有利地位以支持其特定公司的生产和制造运营，但我们特别指出，其证据不足以表明其冶金研究构成其领域的成功或进展记录，或已获得相关方对其工作一定程度关注，从而达到使其处于有利地位以推进任何类型研究事业的水平。Id. at 6, n.8。

关于申请人的同行评审活动，他提供的文件表明，在提交申请时，他分别为 和
各完成了一次评审。他还提供了收到的若干邀请，邀请其为期刊发表评审论文。申请人未记录上述期刊的声誉，也未提供其他证据证明其同行评审经验达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业的水平。记录未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程构成其领域的成功记录，或 otherwise 表明其处于有利地位以推进神经学研究。

在回复审理主任的RFE时，申请人提供了来自 （ 的执行副主编）的一封电子邮件和一封支持信，表明其于2017年4月为该期刊评审了一份稿件。他还提交了 于2017年6月发出的一封电子邮件，邀请其 “ 自2017年7月1日起至2019年6月30日止担任
成员 ”。在上诉中，申请人主张，其担任上述期刊评审员以及成为
成员表明其处于有利地位以推进其拟议事业。然而，申请人为
评审稿件以及成为成员，均晚于申请提交日期。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。无论如何，在没有关于该证据重要性的进一步信息和文件的情况下，我们不认为其足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究或产品开发。

总之，申请人未证明其领域的成功或进展记录，或相关方对其工作一定程度的关注，达到使其处于有利地位以推进其拟议事业——即开展旨在改善神经学领域患者护理的临床研究和产品开发——的水平。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，其未证明满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人主张，由于其研究和临床技能及成就，以及劳工证不切实际和“全国范围内神经科医生短缺”，其有资格获得豁免。13 然而，由于申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件的要求，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of S-A-K-, ID# 1264560 (AAO June 5, 2018)

13 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺本身并不证明豁免劳工证要求将有利于美国。