JUN102025_06B5203 · 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：38597419 日期：2025年6月10日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名药剂师和企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。同上。[如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须持有美国博士学位或外国同等学位。同上。]

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所要求的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

申请人拟在佛罗里达州[已隐去]设立并经营一家制药咨询公司。SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. EB-2分类

关于基础EB-2分类，SCOPS认定申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得该分类，但未进行充分分析。申请人声称其已获得药学与生物化学学士学位的外国同等学位以及药物营销工商管理硕士（MBA）学位。

为证明MBA学位，申请人提交了2023年在巴西[已隐去]完成名为“ MBA[药物营销] ”的“ lato sensu ”课程证书的证据。3 然而，根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。
3 申请人还提交了2009年从圣保罗大学获得生物化学药剂师称号的证据。

lato sensu课程证书并不必然是完成研究生学位课程的证据。4 该数据库指出，lato sensu或“ 广义 ”研究生课程“ 通向专业证书，而非研究生学位；可授予研究生学分。 ”5 该数据库将其与stricto sensu或“ 严格意义 ”研究生课程相对照，后者确实通向研究生学位。6 申请人提交了其学历证书评估，声称申请人的药物营销MBA“ 与在美国完成理学硕士所需的要求实质相似 ”。然而，该数据库指出，lato sensu课程用于专业发展和专业化，通向专业证书而非学术研究生学位。因此，本办公室认定申请人未能证明其MBA证书等同于高于学士学位的学术或专业学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如上所述，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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。同上。在此，申请人提交了获得药学与生物化学学士学位外国同等学位的证据。然而，申请人未提交“ 以现任或前任雇主或培训人信函形式 ”的学士后逐步晋升工作经验证据，包括“ 撰写人的姓名、地址和职务，以及对外籍人士所履行职责或所接受培训的具体描述 ”。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。“ 如果此类证据不可获得，将考虑与外籍人士经验或培训有关的其他文件。 ”同上。因此，记录不支持申请人作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。据此，本办公室将撤销SCOPS的相反认定。

申请人仍可作为具有特殊能力的人员符合EB-2类别的资格。见该法第203(b)(2)(A)条。但是，进一步调查申请人的类别资格，例如将事项发回重审以由SCOPS发出补充证据请求，寻求美国高级学位或外国同等学位或美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域至少五年学士后逐步晋升经验的证明文件，或者作为替代，支持在科学、艺术或商业领域具有特殊能力资格的证据，将不具有法律目的。由于基于下述理由申请人不符合国家利益豁免的资格，本办公室不触及并在此保留对基础分类资格的裁定。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定 ”）。

B. 国家利益豁免：实质性价值与国家重要性

4 本办公室认为EDGE是有关外国学历等同性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

5 参见https://www.aacrao.org/edge/country/glossary/brazil获取更多信息。
6 同上。

第一项要件，实质性价值与国家重要性，聚焦于该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。同上。

申请人打算经营其制药咨询公司，~----------~以“ 通过向医生提供关于治疗和药物的最新见解来提升医疗质量 ”。他解释说，该公司将提供“ 广泛的专业服务，旨在促进向医生和诊所引入新药和治疗方法，重点是改善获得最新疗法的途径 ”。记录包括申请人的学业成绩单、专家意见书和推荐信、商业计划书、投资意向书以及行业报告和文章。

在驳回申请时，SCOPS认定申请人拟议的事业具有实质价值和全国重要性。然而，SCOPS的结论是，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议的事业，并且总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见以及先前提供的文件。申请人主张SCOPS“ 施加了新颖的实质性和证据性要求 ”，并“ 违反适用法律和政策 ”驳回了申请。经过重新审查，我们撤销SCOPS关于全国重要性的裁定，并认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，即要求拟议的事业具有全国重要性。

申请人声明，其拟议的事业通过推动其细分领域的创新、提高医疗质量和降低成本来促进国家利益，同时始终高度关注质量、效率和多项关键目标。为评估申请人拟议的事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ ［申请人］拟议开展的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在特定领域具有全国甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 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，很可能被理解为具有全国重要性 ”。同上，第890页。在此，虽然申请人的事业可能具有价值，但证据并未证明经营制药咨询业务将在该领域产生更广泛的影响或影响力，从而达到全国重要性的水平。

推荐信的撰写人强调了申请人在药品分销领域的专业经验和专长。专家意见书的撰写人还赞扬申请人在“ 生物技术、药理学和医疗领域创新实践 ”方面的专长。该撰写人指出，拟议事业的全国重要性延伸至“ 在医疗保健领域培养合格的人力资本，这是推进医学和维持美国医疗保健在全球范围内竞争力的基石 ”。该撰写人还

强调了制药领域技术创新的重要性，并指出申请人拟议的事业具有全国重要性，因为“美国对专为医疗行业量身定制的专业制药咨询需求日益增长，重点是推广和分销高质量的创新产品”。在此，尽管申请人的事业可能带来制药行业的进步，但记录并未证明该事业将产生超出其直接服务社区的可衡量影响，从而达到全国甚至全球影响的水平。此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在Dhanasar第一项要件的背景下，它们被错误地考量。申请人的专业经验和成就通常对Dhanasar的第二项要件具有实质性——即个人是否处于有利地位以推进拟议的事业——但它们通常对Dhanasar的第一项要件不具有实质性——即特定的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和全国重要性。参见同上，第888-91页。

申请人主张，其拟议的事业将通过创造就业为国民经济做出贡献。他声称，其制药咨询公司将在“专业咨询领域创造直接就业机会，包括药物警戒、法规合规和医疗专业人员培训”。申请人通过其商业计划书进一步声称，到第五年，其公司将提供16个直接就业岗位并产生199,200美元的净收入。然而，申请人未就这些预测的依据提供足够细节，也未充分解释拟议的人员配置目标和收入预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第376页。没有关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或创造就业的充分证据，记录并未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第890页。

申请人宣称，其制药咨询公司将“致力于经济弱势地区，例如南佛罗里达州部分地区和美国东南部地区，这些地区面临经济发展挑战和医疗保健服务获取有限的问题”。然而，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。我们也不被申请人打算在小企业管理局（SBA）指定的HUBZone内经营其拟议事业所说服，因为申请人未充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。因此，我们无法评估这些SBA认定的欠利用商业区是否类似于那些创造就业可能产生潜在积极经济影响的经济萧条地区类型。7更重要的是，申请人未提供足够的信息和证据

7 HUBZone计划的目标是通过将3%的联邦合同资金授予HUBZone认证公司来促进欠利用商业区的商业增长。该认证使企业有资格竞争“预留”类别中的某些联邦合同。参与该计划有几项必需资格，但对我们今天分析最具决定性的一项是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然未知且记录未提及是否存在针对申请人拟议事业等事业的“预留”类别联邦计划，但似乎申请人的拟议事业将由申请人全资拥有和控制，且该

以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。

申请人主张，其拟议的事业与“ 优先考虑医疗改善和经济增长的联邦计划 ”相一致。如前所述，在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟议开展的具体事业 ”。同上，第889页。尽管申请人主张其事业与政府倡议相一致，但仅与政府倡议相一致不足以构成全国重要性。在此，记录缺乏充分的佐证证据证明申请人的贡献将在全国范围内被采纳或实施，或对其领域产生更广泛的影响。

虽然我们承认~---------~公司创造就业的潜力，但记录并未确立申请人设立和经营制药咨询公司的具体拟议事业将如何在其领域产生更广泛的影响、积极影响美国经济，或在大范围内创造直接和间接就业，从而达到全国重要性水平。

C. Dhanasar的其余要件

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二和第三要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一要件。因此，申请人未能证明其有资格或理应作为自由裁量事项以国家利益为由获得对工作邀请和劳工证要求的豁免。

裁定：上诉被驳回。

申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，我们质疑申请人是否甚至有资格参与HUBZone计划。