MAR062025_04B5203 · 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：36987628 日期：2025年3月6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（国家利益豁免）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的外国人，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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。审理主任认定申请人不符合具有特殊能力的外国人的资格。审理主任还认定，记录未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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。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。

一、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、艺术或商业领域属于高等学位专业人士或具有特殊能力的外国人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“国家利益”。本法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 参见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进拟议事业；且
• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定，记录未能证明申请人符合具有特殊能力的外国人的资格。审理主任进一步认定，记录满足Dhanasar第一项条件，但未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业（Dhanasar第二项条件所要求），也未能证明总体而言豁免工作要求将有利于美国（Dhanasar第三项条件所要求）。参见同上。由于本办公室认定记录不满足Dhanasar三项条件，且该问题具有决定性，本办公室对申请人是否符合第二优先移民分类中具有特殊能力的外国人资格保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人将其拟议事业描述为“ 担任专攻流行病学的医师-科学家 ”的计划。申请人表示其“ 准备向美国医院、诊所、研究机构、实验室、大学及类似组织提供我的专业知识，重点在于顶级研究。 ”他进一步表示其“ 重点将放在数据收集和分析上，以应对紧迫的健康挑战，同时为美国公民提供健康服务。 ”申请人概括性地主张其“ 将为美国诊所、实验室、大学、研究机构或任何需要临床研究和流行病学专业人员的类似公司工作。 ”申请人还提交了关于医学研究的概括性信息，以及与其先前所从事医学研究相关的证据。

A. 实质价值与国家重要性

审理主任认为“ 申请人的先前研究和拟议事业具有实质价值 ”，此为Dhanasar第一项条件的部分要求。审理主任还认定，“ 申请人进一步研究的事业具有在健康、研究和医学领域产生国家甚至全球影响的潜力和能力。因此，记录证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性 ”，此亦为Dhanasar第一项条件的部分要求。因此，审理主任认定记录满足Dhanasar第一项条件。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ 该个人拟从事的具体事业 ”并“ 考虑其潜在预期影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar案提供了可能具有第一项条件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的 ”或具有“ 重大

潜力以雇用美国工人或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

基于下文所述理由，本办公室撤回审理主任关于记录证明拟议事业具有国家重要性、从而满足Dhanasar第一项条件的认定。

如上所述，确定拟议事业是否具有国家重要性的重点不在于个人将从事的一般行业、领域或职业的重要性；相反，重点在于该个人拟从事的具体事业。参见同上。申请人的职业计划及记录其余部分提供了关于其先前研究活动和一般医学研究领域的信息；然而，该记录并未证明申请人拟从事的具体事业可能具有Dhanasar第一项条件所设想的表明国家重要性的那种更广泛影响。例如，尽管申请人宽泛地表示其“重点将放在数据收集和分析上，以应对紧迫的健康挑战”，但记录并未证明申请人将进行的具体研究或其将采用的方法如何在医学、医学研究或任何其他特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。参见同上。又如，尽管申请人将其潜在雇主概括性地列为“诊所、实验室、大学、研究机构或任何类似公司”，但其职业计划和记录其余部分均未指明其打算工作的特定雇主或大都市区域，也未证明申请人拟从事的具体事业如何可能具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。参见同上。

鉴于记录中关于申请人具体打算研究什么、其打算为哪个（些）雇主工作、申请人拟议研究项目的范围、任何特定研究项目的预期持续时间、拟议研究项目的方法如何可能产生改进工艺或进步，以及关于其拟从事的具体事业的其他细节等信息极为有限，记录不支持拟议事业具有国家重要性的结论。因此，其不满足Dhanasar第一项条件。参见同上。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项条件考虑的是，寻求第二优先移民分类的个人是否处于有利地位以推进拟议事业。为确定该个人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以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。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

如上所述，申请人将其拟议事业描述为“担任专攻流行病学的医师-科学家”的计划。因此，此处的问题是申请人是否处于有利

地位以担任专攻流行病学的医师-科学家，而非更广义的流行病学家。基于下文所述理由，记录不支持申请人处于有利地位以推进拟议事业的结论。

专攻流行病学的医生与更一般的流行病学家之间的区别是重大的。美国劳工部的《职业展望手册》（Handbook）是有关各类职业类别职责和教育要求的权威来源，其指出医生“通常需要医学博士（M.D.）或骨科医学博士（D.O.）学位”，并且“所有州都要求医生和外科医生获得执照；要求因州而异。”Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Physicians and Surgeons, https://www.bis.gov/ooh/healthcare/physicians-and-surgeons.htm#tab-4（最后访问于2025年3月6日）。反过来，《手册》表明，更一般的“[流]行病学家通常至少需要硕士学位才能进入该职业……该学位可以属于一系列领域或专业，尽管强调流行病学的公共卫生硕士学位很常见。”Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Epidemiologists, https://www.bls.gov/ooh/life-physical-and-social-science/epidemiologists.htm#tab-4（最后访问于2025年3月6日）。与医生不同，《手册》并未表明更一般的流行病学家必须在其工作的州获得行医执照。因此，并非所有流行病学家都是医生。由于申请人表示他打算作为专攻流行病学的医生工作，而不是作为更一般的流行病学家工作，《手册》表明他必须获得州执照才能有资格这样做，而不是仅仅完成公共卫生硕士项目即可，否则情况会是这样。

记录证明，巴西的_____于2020年4月向申请人颁发了医学学位，此前他完成了“2014/2”至“2020/1”期间的课程。更具体地说，记录表明，_____授予申请人Titulo de Medico。记录中包含GEO Credential Services出具的学历评估，其结论是申请人的Titulo de Medico“相当于：由美国地区认证机构授予的医学博士[原文如此]。”审理主任审查了美国大学注册与招生官员协会全球教育电子数据库（EDGE）提供的信息，审理主任引用其称：“Titulo de Medico代表所达到的教育水平相当于美国医学第一专业学位。”然而，EDGE信息进一步报告：“只有医学行业的专业权威机构才能确定[Titulo de Medico]是否符合在美国获准从事专业执业的标准。”

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们可以给予该意见较低的权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id.; see also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“[专]家意见证言虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为‘事实’证据，而只有在‘它将帮助事实认定者理解证据或认定待决事实’时才可采纳。”）。

GEO Credential Services出具的学历评估并未表明其由医学行业的专业权威机构进行；因此，根据审理主任引用的EDGE信息，除上文讨论的其是否等同于符合条件的美国大学授予的M.D.或D.O.学位这一问题之外，该学历评估无法确定申请人的Titulo de Medico学位是否符合在美国获准作为医生从事专业执业的标准。记录亦未以其他方式证明申请人的Titulo de Medico学位是否符合在美国获准作为医生从事专业执业的标准，尤其是在没有任何特定美国州颁发的行医执照的情况下。

在上诉中，申请人提及他在提交Form I-140（外籍工人移民申请）之后从佛罗里达州_____获得的公共卫生硕士学位，以及一项“于2024年在俄亥俄州就流行病学……进行讲座”的计划，该计划同样是在他提交Form I-140之后。然而，申请人承认“在优先日之后发生的发展和成就[]不应在资格因素下予以考虑，因此[他]不将此事实作为资格证据提出”，这显然引用了8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在提交申请时即确立对所请求福利的资格）；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（规定签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新事实变得符合资格后获批）；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（规定申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求）。在上诉中，申请人未对审理主任的结论提出异议，即记录未证明其Titulo de Medico学位符合在美国获准作为医生从事专业执业的州执照标准——申请人明确将此纳入其对拟议事业的描述，而非作为更一般的流行病学家工作——他也未以其他方式证明他已获得在任何特定美国州作为医生行医的执照。

我们承认申请人在提交Form I-140之前完成了其硕士学位的部分课程。然而，由于EDGE表明申请人的Titulo de Medico“相当于美国医学第一专业学位”，记录未证明申请人攻读公共卫生硕士学位的课程——而非为取得作为医生行医的州执照而努力——如何构成其在已获得医学专业学位之后，朝着其所述作为专攻流行病学的医生（区别于更一般的流行病学家）服务计划取得的进展。相反，这似乎是重复的。

记录亦未以其他方式证明申请人已在取得任何特定美国州作为医生行医的执照方面取得进展，这对其在美国作为专攻流行病学的医生服务的所述计划构成重大障碍。See Bureau of Labor Statistics, U.S. Dep't of Labor, Occupational Outlook Handbook, Physicians and Surgeons, https://www.bls.gov/ooh/healthcare/physicians-and-surgeons.htm#tab-4（最后访问于2025年3月6日）。重要的是，记录未证明申请人打算在哪个州工作，这引发了关于在该未指明州执照要求将是什么，以及申请人必须取得何种进展以满足那些未知要求的问题。See id. 申请人在上诉中提及他在硕士就读期间在佛罗里达州一家雇主处完成的专业实习（OPT）经历。然而，记录再次未

证明申请人打算在佛罗里达州作为医生从事拟议事业，也未证明申请人在该佛罗里达州雇主的OPT经历是以医生身份进行的。因此，记录未证明申请人的OPT经历如何构成其在某个未指明州作为专攻流行病学的医生（而非更一般的流行病学家）实现其拟议事业方面取得的进展。

我们承认，记录证明在申请人提交Form I-140之前，他在巴西开展了与COVID-19疫苗相关的医学研究，并且他已发表研究成果，表明他在相关或类似努力中具有一定的技能、知识和成功。然而，记录未证明申请人拥有表明他可能处于有利地位以推进拟议事业的未来活动模型或计划。如上所述，申请人的职业计划以及记录的其余部分提供了关于其先前研究活动和一般医学研究领域的信息。然而，职业计划和记录的其余部分均未提供关于他打算开展的未来活动的细节，例如申请人具体打算研究什么、他打算为哪些雇主工作（除了关于医学研究人员雇主类型的一般性陈述之外）、申请人具体研究项目的范围、任何特定研究项目的预期持续时间，以及任何拟议研究项目的方法。由于记录未证明——超出宽泛的一般性之外——申请人的未来活动将涉及什么，职业计划和记录的其余部分均未提供充分的未来活动模型或计划以表明他可能处于有利地位推进拟议事业。

我们注意到，申请人在上诉中引用了一份关于一名流行病学家的未公布AAO决定。然而，该决定并未作为先例公布；因此，它对USCIS官员在未来的审理中不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，如上所述，申请人主张其打算作为一名专攻流行病学的医生工作，而非作为一名更一般的流行病学家；因此，我们关于一名流行病学家的未公布决定对申请人福利请求中的问题仅具有有限的指导或说服价值。

转向Dhanasar第二项要点的另一个因素，申请人未在上诉中主张，且记录也不支持以下结论，即潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对申请人作为一名专攻流行病学的医生为未指明的“ 诊所、实验室、大学、研究机构或任何类似公司 ”从事医学研究的一般性提议感兴趣。整体考量，记录未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，正如Dhanasar第二项要点所要求的那样。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，正如Dhanasar第一项要点所要求的那样，也未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，正如Dhanasar第二项要点所要求的那样，而这两项均具有决定性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留对记录是否满足Dhanasar第三项要点以及如上所述申请人是否符合第二优先移民类别的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要点，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量上以其他方式值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。