MAY122021_05B5203 · 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：10422826 日期：2021年5月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名外科医生，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、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，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件之移民，其属于持有高等学位或同等学历之专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、

文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请之豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，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——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。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。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，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可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该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。在每一案件中，所考虑的因素

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)。

综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。审理主任进一步认定拟议事业具有实质性价值；然而，审理主任结论认为申请人未能证明拟议事业具有国家级重要性。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人最初将拟议事业描述为作为重建外科医生从事“ [临]床观察和诊断、神经、韧带和组织的重建手术 ”。申请人还提及有关重建手术的潜在演讲活动。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人还指出“ 来自位于[已隐去]俄亥俄州的[已隐去]的承诺函……以及一家位于[已隐去]（佛罗里达州）的私营实体 ”，邀请申请人“ 作为导师和讲师参与这些提供者组织的培训项目 ”。申请人进一步主张，“ 在我获准进入美国后，我将能够扩大我的网络，以获得更多类似性质的培训和咨询业务。 ”3

在上诉中，申请人提请我们注意《医生供需的复杂性：2017-2032年预测》，这是HIS Markit生命科学部应美国医学院协会（AAMC）请求完成的一项研究。在相关部分，该研究估计到2032年“ 外科专科医生 ”将短缺14,300至23,400人。然而，该研究未详细说明任何特定类型外科专科医生的估计短缺情况，特别是关于重建外科专科医生的估计短缺。

申请人还提请我们注意一份题为《外科专科执业医师供需的国家与地区预测：2013 - 2025》的报告，该报告由美国卫生与公众服务部编写，与AAMC研究中的一般性信息不同，该报告估计2025年重建外科医生的短缺约为1,500.4。

申请人还在上诉中主张，2014年《整形外科年鉴》发表的一篇文章确立了拟议事业的国家级重要性。该文章指出，“ 美国人口不断增长……来自其他专科的竞争日益激烈、整形外科医生退休率恒定以及住院医师人数不变，在未来几年对整形外科劳动力提出了日益增长的需求。 ”

申请人拟议的从事重建外科实践并向其他外科医生培训重建技术的事业，鉴于重建外科医生预期短缺的证据，具有价值；然而，该事业是否具有价值并非上诉中的问题。相反，

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。
4 该出版物将特定类型的外科专科医生称为“ 整形外科 ”。

问题是该事业是否具有国家级重要性。Dhanasar第一项要件要求事业兼具实质性价值和国家级重要性，作为独立、合取的标准。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求国家级重要性的事业示例，即“ 在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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。Id at 889-90。

申请人并未主张，且记录也不支持如下结论：拟议事业将在重建外科领域产生“ 国家乃至全球影响 ”。同上。我们承认，拟议事业的教学方面可能培训其他外科医生实施重建外科技术；然而，申请人并未证明其事业将如何改进流程或推进医学或外科实践，从而更广泛地影响该领域。

记录不支持如下结论：拟议事业将“ 具有雇用美国工人的显著潜力 ”。同上，第890页。拟议事业的教学方面似乎培训已经受雇为外科医生的人员，而非培养尚未受雇为外科医生的新外科医生。在回应补证通知（RFE）时，申请人主张其事业还包括“ 最终资助我自己的诊断设施，为年轻专业人员提供培训机会……[这]将需要雇用持照医师和合格工作人员 ”。然而，申请人并未详细说明其最终计划何时建立该设施、打算在何处建立该设施、打算雇用的医师和工作人员人数，以及其他有助于我们理解该事业是否具有“ 雇用美国工人的显著潜力 ”的细节。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人在上诉中主张，其“ 已确立的资历和对重建外科实践的投入，为许多受衰弱性疾病影响的个体的生活带来积极影响创造了机会，并缓解特定地理区域外科医生短缺的不利经济影响 ”。然而，如上所述，该事业改善受衰弱性疾病影响个体生活质量的机会涉及该事业的价值，而非其国家重要性，因为记录并未证明重建外科手术将对那些个体产生“ 重大积极经济影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人提到缓解“ 特定地理区域[重建外科医生]短缺的不利经济影响 ”，但其事业具体指出的唯一地理区域是I I俄亥俄州和佛罗里达州。专注于美国某一地理区域的事业或项目，如果能够证明更广泛的影响，例如雇用美国工人的显著潜力或其他重大积极经济利益，则可确立国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在此，申请人并未证明拟议事业将广泛影响重建外科领域，从而达到国家重要性的水平。除上述全国性估算外，申请人并未详细说明I I俄亥俄州和佛罗里达州任何特定部分重建外科医生短缺的情况。申请人也未详细说明他将在那些地区培训多少外科医生实施重建外科技术、那些地区是否

经济萧条、在那些地区培训外科医生实施重建外科技术——或由其本人实施重建外科手术——将在多大程度上影响该地区的经济萧条，以及其他显著细节。因此，申请人未能证明拟议事业将具有“重大积极经济影响”，也未能以其他方式证明其国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

总之，申请人未能证明拟议事业同时具有重大价值和国家重要性，符合Dhanasar第一项要件的要求，因此不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，也未能以自由裁量权证明其应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。