MAY302025_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：37190119 日期：2025年5月30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）

申请人寻求就业第二优先（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（exceptional ability）的个人，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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。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（exceptional ability）的个人。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提升的经验，等同于硕士学位。同上。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得作为裁量事项豁免工作要求，即符合“国家利益”。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）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

II. 分析

申请人的拟议事业是在德克萨斯州开设一家专门从事小儿肺病学的医疗咨询公司。SCOPS认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。SCOPS进一步认定申请人的拟议事业具有实质价值；但申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。因此，SCOPS认定申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张SCOPS错误适用了Dhanasar标准。经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此其作为裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类

如上所述，SCOPS认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，指出申请人提交了证据证明其“被授予博士学位”。法规规定，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)。然而，如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。申请人将其外国学位称为“医学博士学士学位”。她并未主张这是博士学位，记录中也没有证据支持该学位等同于美国博士学位的结论。申请人称其“有资格在该领域担任顾问、培训师和研究员”；因此，她并非提议作为医生工作，若如此则不需要博士学位[2]。

记录显示，申请人以持有高级学位的专业人士身份提出申请，提交了外国学士学位的证据，并主张其拥有五年

[1] 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裁量性质）。

[2] 本办公室注意到，申请人提交了一份工作邀请函以支持其处于有利地位推进拟议事业的主张。值得注意的是，申请人获得了“小儿肺病科医生”职位的邀请，这与记录中称申请人将担任其公司的首席执行官并担任顾问、培训师和研究员的陈述相矛盾。作为“小儿肺病科医生”提供医疗服务的拟议事业将要求申请人拥有等同于美国博士学位的资格，因为该职业通常要求博士学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。如上所述，记录未显示申请人拥有美国博士学位或其外国同等学位。

该专业领域的经验。申请人提交了外国“医师和外科医生”学位及其成绩单的证据；但记录中缺乏充分证据，如学术评估，以支持认定该外国学位等同于美国学士学位。此外，美国学士学位或外国同等学位之后必须在该专业领域有五年逐步提升的经验，才能被视为高级学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。为支持其五年逐步提升的经验，申请人提交了简历和几封“就业证明信”。然而，这些信件不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求，因此不能证明符合条件的经验。[3] 例如，第一封信是为支持申请人的项目资助申请而写的，但未说明申请人的职责，也未讨论其就业细节如就业日期。同样，记录中“就业证明信”项下的第二封信来自一家医疗中心，称申请人正在该中心做志愿服务，并推荐其参加住院医师项目，但未描述其职责或佐证其就业日期。记录中还包含申请人于2014年1月至2015年1月在委内瑞拉担任“乡村医生”的就业证明，但该信未描述其职责。因此，记录未能证明申请人拥有该专业领域所需的五年逐步提升的经验。本办公室注意到，SCOPS未认定申请人是否作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人符合EB-2分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，由于申请人未能证明其以其他方式有资格获得国家利益豁免，本办公室无需触及并因此保留申请人是否符合EB-2分类资格的问题。[4]

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。申请人的拟议事业是在德克萨斯州开设一家公司，在小儿肺病学领域提供咨询服务、培训项目、研究以及量身定制的诊断和治疗方案。记录中包含关于医疗专家短缺的文章、关于儿童呼吸系统疾病的信息以及应对这些挑战的举措。本办公室认定记录证明了申请人拟议事业的实质价值。

2. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。申请人主张SCOPS的“解释在国家重要性分析中似乎过于狭窄，过度强调地理范围”和经济影响。

[3] 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)部分规定：“与符合条件的经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训师的信件形式提交，并应包括写信人的姓名、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。如果此类证据无法获得，将考虑与外籍人士经验或培训有关的其他文件。”

[4] 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定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”）。

申请人主张，该决定未适当评估其拟议事业对医疗保健和公共福利的更广泛影响。申请人正确地指出，我们并非仅从地理角度评估预期影响。相反，我们寻求更广泛的影响。即使是以美国某一地理区域为重点的事业和项目，也可能被适当地视为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。然而，我们同意SCOPS的意见，即如下文所述，记录未能证明申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它涉及一项国家医疗保健优先事项；即儿科肺科医生的严重短缺，尤其是在农村和服务不足地区。记录中包含大量关于医疗专业人员短缺、特别是儿科领域短缺以及这种短缺对德克萨斯州各地影响的文章。虽然我们承认该领域存在劳动力短缺，但这并不能证明其拟议事业具有国家重要性。根据Dhanasar裁决，合格专业人员的短缺并不使个人的工作具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著缓解这些所称的国家短缺。此外，合格劳动力的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。再者，申请人称其公司将瞄准德克萨斯州的健康专业人员短缺地区（HPSA）。商业计划书称申请人“ 将在德克萨斯州运营 ”，但未指明德克萨斯州的具体地区，以便评估其公司是否将位于指定的HPSA或将对指定的HPSA产生影响。因此，我们无法认定申请人的拟议事业将广泛影响农村和服务不足地区。Id.

申请人进一步称，其拟议事业与联邦努力直接一致，例如《医疗保健劳动力韧性法案》；她称该法案旨在解决医疗服务不足社区的医疗保健差距。虽然联邦倡议可能说明该领域的重要性，但这并不能证明具体事业的潜在预期影响。无论某一泛化的行业或领域是否可能具有国家重要性或是国家倡议的主题——记录仍必须证明“ [申请人]拟议从事的具体事业 ”如何可能在特定领域内具有“ 国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。 ”Id.（着重号为原文所加）。在Dhanasar中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [申请人]拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。因此，申请人必须证明其具体事业的国家重要性。在此，记录不支持这一结论。

申请人主张，其拟议事业与Dhanasar相当，因为其公司也将进行研究，在本案中，研究儿童睡眠呼吸障碍和儿童呼吸系统疾病。她称其工作旨在建立婴儿睡眠呼吸暂停的国家诊断标准，并改善早期诊断和治疗；从而为儿童带来更好的长期健康结果，并与改善医疗保健标准、减少住院和降低医疗保健费用的国家目标相一致。商业计划书称，申请人的公司将进行研究，以确定德克萨斯州各地儿童呼吸系统疾病的患病率和模式，将

与医疗机构合作开展新疗法的临床试验和研究，并分析有关空气质量、环境健康和获得护理的地方和州政策，并提供改进建议。然而，记录未能证明研究这些领域如何能导致预期结果。在Dhanasar中，我们指出，一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然申请人主张其研究将在儿科肺科医疗保健领域产生广泛影响，但记录不足以佐证这一主张。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。商业计划书包含的信息不足以让我们评估其研究的更广泛影响。例如，研究是申请人公司将提供的众多服务之一，记录未详细说明公司将有多少时间用于研究。商业计划书列明公司还将提供咨询、培训和量身定制的诊断和治疗计划，记录未详细说明公司将有多少时间用于研究，以便我们评估拟议研究的范围。

此外，记录缺乏关于研究本身的足够细节。申请人称，他们将在部分上“ 开展研究以确定德克萨斯州各地儿童呼吸系统疾病的患病率和模式 ”。然而，记录未提供关于将如何进行这项研究、结果将如何传播、或研究将如何被用于改善诊断标准以适当评估其影响的细节。再者，记录缺乏申请人研究及其预期影响的足够佐证证据。记录中包含一封专家意见书，该意见书大体上重申了申请人就其研究目标所作的主张，但记录未包含申请人拟从事的具体研究或该研究对更广泛的儿科肺科领域影响的佐证证据。虽然我们认识到儿科肺科领域的研究可能对该领域产生更广泛的影响，但申请人未清楚解释其研究计划，记录也未包含预期影响的足够支持证据或指明公司将如何分配其时间的信息。此类信息对于评估公司的研究举措是否会导致与国家重要性相称的更广泛影响是必要的。

此外，记录证明申请人其余服务的影响仅限于公司的直接客户。例如，公司将对医疗保健环境中现有的呼吸护理和睡眠医学实践进行评估，并提供改进建议。在没有更广泛影响的其他证据的情况下，记录证明影响仅限于公司的直接客户。同样，公司提供量身定制的诊断和治疗计划的服务将影响其直接客户。虽然我们承认这些服务可以改善其潜在客户的医疗保健实践和生活，但申请人未能证明这些个性化益处如何达到国家重要性的水平。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此同样，记录未能证明申请人的拟议事业将充分超越其潜在客户，以与国家重要性相称的水平影响儿科肺科领域或更广泛的社会福利。

此外，申请人的公司将提供培训项目，她主张这表明她致力于培训未来的儿科肺科医生和教育医疗保健专业人员，这涉及另一项国家关切；即对可持续且训练有素的医疗保健劳动力的需求。然而，如上所述，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。因此，我们认定申请人的教学活动未证明达到与国家重要性相称水平的影响。此外，除了泛泛讨论医疗领域的经济影响外，申请人未证明其作为医疗保健咨询公司首席执行官拟从事的工作具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济效应。在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据（而非该行业的一般经济影响）的情况下，记录未显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”的水平。Id. at 890。

因此，记录不能证明申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。虽然我们未逐一讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其符合资格，或在自由裁量上以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。