NOV282023_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：26925875 日期：2023年11月28日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医生，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其“在国家利益方面”值得对职位邀请要求获得自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，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，USCIS可以作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在完成为期两年的实习培训并在多家医院担任医疗官员后，申请人于2014年在南非[已隐去]开设了自己的诊所，在2021年9月提交申请时，他仍在那里担任“ 全科医生/家庭医生 ”。随申请提交的文件表明，申请人已注册了一个生理科学硕士学位项目，但该项目定于2021年11月开始，即在提交日期之后。

审理主任认定申请人仅满足了Dhanasar三部分框架的第一部分。

A. 拟议事业

申请人的初始提交材料并未描述申请人拟从事的单一、一致的事业。相反，申请人描述了不同的选项。申请人本人的陈述、一份商业计划以及随申请提交的信函提到了若干不同的事业，包括为无保险或服务不足人群提供医疗服务；攻读病理学资格证书；管理另一名医生的医疗诊所；以及在制药行业担任医学科学联络员。

“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该人在该职业内具体拟从事何种类型工作的细节。对拟议事业的说明应描述的不仅仅是该职业的职责和责任，还应列出具体项目和目标。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual。

随申请提交的材料并未详细说明一项具体的拟议事业。相反，它们列出了申请人可能选择追求的若干不同途径，这些途径基于其现有技能或其在未来进一步教育或培训后可能获得的培训。关于申请人未来可能从事何种事业的推测，不足以描述一项具体的拟议事业，以便根据Dhanasar三部分框架进行分析和评估。拟议事业需要且要求一项具体计划，而不是个人用于将该计划付诸行动的技能组合。

[2] 2009年，申请人获得了南非[已隐去]大学的学位，相当于美国经认证医学院的医学博士学位。

申请人的初始提交材料包含了大量关于医疗服务不足人群的信息。在补件通知（RFE）中，审理主任指出，国会设立了单独程序，为寻求在服务不足地区执业的医生提供国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(ii)条。8 C.F.R. § 204.12的规章描述了医生根据这些规定获得国家利益豁免资格的要求。Matter of Dhanasar作为先例决定的公布并未废止或改变这些法定条款或其施行规章。申请人并未主张其已满足这些法定和规章要求，且其未援引任何法律规定允许医生在仍基于在服务不足地区执业寻求国家利益豁免的同时选择不遵守这些要求。

申请人对补件通知的回复并未直接回应上述信息，但该回复包含了对拟议事业的较窄描述，该描述强调研究而非临床实践，且未提及服务不足人群：

我的拟议事业是建立在我作为初级保健医生的丰富经验之上，治疗和协助研究急性COVID-19以及长期COVID患者……我计划攻读生物医学科学领域的博士学位，专注于COVID-19/长期COVID。

在上诉中，申请人表示其“ 计划从事医疗执业，特别是在服务不足地区 ”，并“ 进一步打算参与定期研究活动 ”。申请人未具体说明其将用于执业和研究的时间比例，而此类信息对于USCIS充分且准确评估其拟议事业是必要的。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一部分——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任未经详述即认定申请人已满足Dhanasar框架的第一部分。医疗执业和研究的实质价值在此不存在疑问，但本办公室不同意审理主任关于申请人已证明拟议事业具有国家重要性的认定。

如上所述，申请人的拟议事业涉及临床实践和研究两方面。申请人未具体说明拟议事业的哪一方面将占据其大部分时间。

看来申请人作为执业医生的直接影响将在很大程度上限于其将治疗的患者以及其将工作的诊所或医疗机构。作为对比，Dhanasar包含以下关于个人拟议教学活动的讨论：

虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。因此……申请人未能以优势证据证明其拟议教学活动满足新框架第一部分的“国家重要性”要素。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。类似的推理在此适用。正如教师的学生数量有限，医生的患者数量也有限。关于所有医生总体影响的统计数据并不能具体表明任何单一医生的工作具有国家重要性。同样，关于COVID-19大流行影响的信息也不能表明申请人对该大流行的影响将如何超出对个别患者的治疗。

医学研究可以具有国家重要性，但申请人最初提交的材料几乎没有提供关于其研究计划的具体细节。最初提交的材料重点强调了申请人从事医学执业的意图。一份15页的介绍性书面论证意见主要侧重于为服务不足或保险不足的人群提供医疗服务。该书面论证意见中专门论述Dhanasar第一要件的部分指出，申请人的"工作旨在从研究和人员两方面拓展病理学领域"。该书面论证意见未作详细阐述或解释，而是转而用较长篇幅讨论"农村地区的医疗保健"。

最初提交的材料包括两封被指定为"专家意见书"的信函，两封信均重点侧重于申请人的临床医学执业。这两封信中的一封仅简要提及研究，称："他在解剖学、生理学和病理生理学方面的知识将极大地促进研究环境。通过协助准备实验室和实验，他将指导和培训本科生，从而为劳动力队伍作出贡献。"另一封信则完全未涉及研究问题。

申请人提交了另外五封来自认识申请人的个人的信函，这些人主要通过与其学习或共事而认识他。其中数人提供了一般性断言，称申请人将非常适合从事研究，但未提供关于该研究的任何细节。

随申请提交的26页商业计划书包含三句话，涉及申请人可能从事研究的可能性。商业计划书中专门论述申请人"国家级影响"问题的部分，由与医生短缺、COVID-19、医疗保险及其他问题相关的统计数据组成。

鉴于申请初次提交时随附的证据，我们不认为研究在提交时是拟议事业的主要组成部分。相反，所包含的证据几乎只是附带性地提及研究，将其作为申请人可能在临床执业之外选择的若干途径之一。

申请人对补证通知（RFE）的简要答复提供了更多关于其研究计划的信息，但他未能证明这些计划在其九个月前提交申请时已经存在。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。A

申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。对研究的强调仅在审理主任告知申请人，在短缺地区执业行医不构成根据Dhanasar授予国家利益豁免的依据之后才出现，因为对于打算在这些地区执业的医生存在单独的、专门的规定。

基于上述理由，我们不同意审理主任关于申请人已确立拟议事业具有国家重要性的结论。但由于审理主任已认定Dhanasar框架的第一要件成立，下文我们将审议申请人关于第二要件的论点和证据。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定个人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：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在驳回申请时，审理主任指出：

[T]申请人未能证实其在医学领域作为初级保健医生和研究人员的特定教育背景、培训、会员资格和工作经验如何成为该领域进步的推动力，如何影响了该领域，或如何在更广泛的医学和研究界产生了大量积极讨论。证据亦未能以其他方式表明其工作构成其专业领域内成功或进步的记录。

在上诉中，申请人主张审理主任依据了错误的标准，因为Dhanasar并未提及"该领域进步的推动力"或"大量积极讨论"。虽然这些具体措辞未出现在Matter of Dhanasar中，但Dhanasar提及依据个人的"成功记录"、"实现拟议事业的进展；以及……相关实体或个人的兴趣"。如果个人的事业未推动该领域进步且未引起积极评论，则该个人可能难以证明其根据Dhanasar处于有利地位。

申请人还指出，在补证通知中，审理主任仅要求提供关于"被认为缺乏成功或进步记录"的证据，导致申请人假定无需提供进一步证据来"证明申请人有可实施的未来活动计划"以及"相关实体对该事业本身的兴趣"。申请人称，补证通知中遗漏这些因素剥夺了申请人完善记录的机会。

在补证通知中，审理主任并未声明申请人已确立"可实施的计划"或已确立"相关实体的兴趣"。审理主任指出：

受益人的教育背景、经验和技能组合以及成就，不足以证明其处于有利地位以推进其拟议事业。……证据未反映受益人的工作构成在相关或类似工作中成功或进步的记录，或以其他方式处于有利地位以推进其事业。

审理主任还列举了申请人可提交以确立"未来活动的模式或计划"以及"潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣"的若干建议证据类型。相比之下，当审理主任声明申请人已确立拟议事业的重大价值时，审理主任并未列出在这方面建议或要求的证据。

基于下文讨论的理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。

申请人为满足Dhanasar第二要件而提交的证据严重偏向于其执业行医的资格，而非从事医学研究的资格。我们已在上文说明，申请人未能证明其计划中的临床执业具有国家重要性，且寻求国家利益豁免以在服务不足地区执业行医的医生必须遵循独立于Dhanasar的法定和监管框架。因此，我们无需讨论申请人的拟议医疗执业在Dhanasar国家利益框架第二和第三要件下的情况。

USCIS政策手册指出，申请人可部分依据"该人所在领域专家的信函，描述该人过去的成就并提供该人如何处于有利地位以推进其事业的具体示例"。一般见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。如上所述，申请人特别将所提交信函中的两封称为"专家意见书"。两位被指明的专家均为医学院助理教授。其中一人接受过药学培训；另一人拥有微生物学、病毒免疫学、药理学和神经科学学位。这两封被指明的专家意见书未深入讨论申请人的研究计划，也未表明其处于有利地位以推进其拟议事业中的研究部分。

下文我们将在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890所列四项非排他性因素的背景下，解释为何申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业中的研究部分。

第一项指定因素是"个人在相关或类似工作中的教育背景、技能、知识和成功记录"。在此，申请人在提交申请时未主张任何研究经验。他声称其"学位和医学专业知识"使其"比理学学士学位毕业生更有资格和经验"，但他未提供文件证据表明其现有教育和经验使其有资格担任研究职位。相反，他指出：

我已开始获取细胞/医学生物学领域额外硕士学位或博士学位的程序。……我目前正在办理入读南非I[已隐去]大学生理科学硕士学位的注册手续。这将使我获得研究经验……这些宝贵的技能将进一步使我能够在美国大学攻读博士学位。

申请人在提交申请时提交的同事来信称，申请人“ 也将是医学领域研究职位的完美人选 ”，因为“ 医生完全适合从事生物医学研究 ”。但是，与申请人自己的陈述一致，这些来信也表明，申请人需要攻读更多研究生学位才能从事该研究。

申请人提交了来自 的文件，确认其注册了I I大学的生理科学硕士项目，列出的课程自2021年11月开始。随申请提交的简历和商业计划均列出了申请人的教育资历，且这两份文件均未表明他已修读完成该硕士学位的任何课程。

数月后，在回应补件通知（RFE）时，申请人表示他已开始进行研究，并称：“ 我计划攻读生物医学科学领域的博士学位。 ”即使自提交申请日后已取得进展，申请人仍承认他未来需要攻读另一个学位项目。

Dhanasar案允许我们在评估提交申请时拟议的事业时考虑个人现有的“ 教育、技能、[和]知识 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人需要进一步深造表明，其在提交申请时并未处于有利地位以从事研究方面的拟议事业。

在回应补件通知时，申请人描述了其“ 近期研究 ”，并称“ 与该研究相关的文章目前正由《eBiomedicine杂志》审阅 ”。申请人未提交任何书面证据佐证该主张。未经证实的主张不足以满足申请人的举证责任。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。此外，在提交申请时，申请人并未声称已进行任何医学研究或已提交稿件供发表。申请人在2021年9月提交申请日后获得的任何经验或教育不能追溯确立提交申请时的资格。See Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

记录不能证明，在提交申请时，申请人具备必要的教育或经验，使其处于有利地位以从事构成其拟议事业核心的医学研究。

关于未来活动的模式或计划，我们已表明，申请人在提交申请时的拟议事业包含若干替代轨迹。最详细的信息在一份商业计划中，该计划主要限于描述申请人拟从事的医疗执业。申请人及其他人的陈述推测了研究、为

制药行业提供咨询、课堂教学及其他可能性。申请人对补件通知的回应包含对拟议事业更为聚焦的讨论，涉及申请人在初始申请中未提及的特定研究领域。

因此，申请人未能证明其在提交申请时拥有具体的未来活动模式或计划。

我们现在转向申请人实现拟议事业的进展。申请人的初始提交未表明其已采取任何具体步骤以获得在美国执业的执照；其仅提及有此意图。

在拒绝通知中，审理主任称申请人的“ 在南非的医疗执业并未显示其在实现美国拟议事业方面的进展 ”。在上诉中，申请人将该句解释为审理主任因申请人的现有医疗执业在南非而非美国而拒绝考虑该执业。我们同意申请人关于在美国境外取得的进展值得考虑的观点，但我们不认同申请人对拒绝通知中被引用段落的解释。

审理主任的评论具体涉及申请人在回应补件通知时提交的与申请人医疗执业有关的财务文件。虽然申请人经营医疗执业的多年经验说明其整体资历，但我们同意审理主任的观点，即申请人在南非建立医疗执业并不代表在拟议事业方面的进展。其在境外的执业既未显示在建立美国执业方面的进展，也未显示在从事研究方面的进展。

如上所述，申请人最初并未声称已进行任何医学研究；其在这方面的进展显然仅限于注册硕士项目。申请人对补件通知的回应包含其已开展研究的信息，但其未提交任何证据表明该研究在提交申请时正在进行。

因此，记录并不表明申请人在提交申请日时已在推进其拟议事业的研究要素方面取得进展，且申请人在上诉中未引用任何此类证据。

关于Dhanasar第二项要件的最后一个具体因素涉及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

申请人在这方面仅引用了一份证据。申请人称：

我对解剖学、生理学和病理生理学的知识在研究环境中将非常
有利。我将能够协助实验室和实验的日常准备工作。
. . . 我将能够轻松协助其他
基于学术医院的医生进行其研究，例如评估
新药在超声心动图检查期间对心脏功能的影响。

由于我的资历，我已经收到对这类工作[来自] ....I____.I 大学
I I的兴趣。

从第一段引文的行文结构看，我们无法确定申请人在第二段中所指的具体“ 这类工作 ”。

为佐证其主张，申请人提交了电子邮件打印件，显示申请人于2020年3月联系了
I l，称：

我是一名合格的家庭医生……有兴趣追求不同的职业道路。我
将很荣幸能被考虑在研究环境中获得工作机会。
. . . 不幸的是，目前我在实验室环境中没有任何经验。. . . 我
愿意参加任何必要的课程以获得该工作
机会所需的技能。

我希望研究和实验室经验或许能让我
将来在大学攻读博士学位。

您或许能就我可以在大学申请哪些
研究机会给我一些指导吗？

最好是在医学或分子与细胞（组织）生物学领域。

作为回应，I I要求申请人提供“ 在没有
担保的情况下在美国合法工作的[证明] ”。申请人回答说，他“ 不幸将需要担保 ”。I I
回复称：“ 由于我们的认证状态，我们无法担保工作签证。我们希望将来能有
这样的机会。请关注我们的网站以了解未来发展。 ” I I
的回复来自其人力资源部门，而非任何学术部门或研究
实验室。I l的通信未包含任何关于工作机会、具体
项目或申请人工作的讨论。

在拒绝通知中，审理主任称：“ 人力[资源]代表未确认
继续以研究或任何其他职位雇用申请人。因此，该电子邮件
不足以证明相关实体存在兴趣。 ”

在上诉中，申请人称审理主任未在补件通知中提出该问题“ 剥夺了
申请人纠正任何所认为的问题或差异的可操作能力 ”。申请人
未指明任何信息，也未提交任何证据表明如果审理主任在补件通知中
提出该问题他本会提交。

在该补件通知中，审理主任并未称申请人已确立潜在
客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。审理主任称
申请人可通过提交“ [政]府实体的信件 ”、“ 受[益]人已从美国投资者获得投资的证据 ”或“ 联邦、州或地方政府实体颁发的奖项、补助金或其他
相关非金钱支持的迹象 ”
以及“ [证]明受[益]人的工作如何被他人使用的证据 ”来确立此类利益。申请人

未能证明与._l_____，I 人力资源部的电子邮件往来符合上述任何描述，或具有相当的证据分量。申请人指出，“ 该电子邮件往来……并未规定 j I 对该事业不感兴趣，而只是表明他们当时无法雇用申请人。 ”举证责任在申请人，须积极证明其符合资格。I I 函件范围有限，并不能产生推定，即 I I 原本会雇用申请人。没有迹象表明 I l 除申请人在第一封邮件中的自我描述外，对该申请人的背景或资历有任何了解；申请人在该自我描述中承认自己没有研究经验，可能需要进一步培训才有资格担任研究职位。

作为对比，Dhanasar 案中的申请人在“ 提交的详细专家信中描述了美国政府对其实研究的利益和投资，且案卷中包含文件证明该申请人在由 ”若干联邦政府机构“ 资助的项目中发挥了重要作用 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。

申请人未能证明其拟议事业具有 Dhanasar 案所设想的那种利益。

基于上述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足 Dhanasar 国家利益框架的第二项要件。审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 第三项要件，但对剩余该项要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对第三项要件保留意见。3

III. 结论

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构一般无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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）。