SEP162021_01B5203 · 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：17586781 日期：2021年9月16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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名针刀医学研究者和临床医生，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此EB-2分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，且其处于有利地位以推进其拟议事业。尽管证据支持拟议事业具有实质价值的认定，但审理主任认定证据未能确立该事业具有国家重要性，也未能确立豁免所需职位邀请从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人重申其符合国家利益豁免资格，并主张审理主任在决定中犯了错误。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格（着重号为后加），即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。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职位邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，则该外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“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框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

申请人通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六项标准中至少三项，符合特殊能力个人资格。4 然而，记录未能确立申请人符合Dhanasar所设分析框架下的国家利益豁免资格。因此，该申请不能获批。

在初始提交中，申请人表示其拟议事业是通过建立韩医学与针刀中心将针刀医学引入美国。他打算继续作为临床医生工作，同时研究、引入、发展并推进针刀医学领域。申请人解释称，针刀医学是一种非侵入性针灸/微手术，使用小型凿形针治疗慢性软组织损伤。他表示，针刀医学具有许多益处，包括降低与传统侵入性手术相关的风险、时间、恢复期、费用以及身心压力。据申请人称，针刀医学也可安全地用于老年人，否则他们易受处方药和手术副作用的影响。此外，申请人声称其作为研究者和临床医生的工作“将满足对更好、更有效治疗日益增长的需求，这将显著惠及美国医疗保健、福祉、经济和社会。”关于其未来研究，申请人计划与位于加利福尼亚州的[已隐去]大学合作，比较针刀医学与手术治疗慢性软组织疾病（CSID）患者的结果。作为该研究的一部分，申请人还计划制定CSID针刀医学方案和详细手册。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人澄清其拟议事业是“在位于德克萨斯州[已隐去]的一栋建筑内开发[已隐去]东方医学诊所和疗养院，该机构将雇用26名美国人在疗养院工作，6人在诊所工作，以及5名管理和支持人员。”其长期目标是在美国多个城市建立诊所，促进在这些诊所服务的医疗从业人员，并让其他人基于他创建的模型建立自己的诊所。申请人指出美国人口老龄化和医疗成本上升，

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)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管申请人声称持有硕士和博士学位，但记录中没有任何外国学历等效评估以确立申请人外国教育的美国等效性。

主张其拟议事业将通过提供较低成本的医疗保健选项来降低医疗成本并提高老年人的整体健康和生产效率。

审理主任认定拟议事业具有实质价值，但记录未能确立拟议事业的国家重要性。具体而言，审理主任指出该事业似乎仅影响一个孤立的目标，且记录未能确立申请人拟议工作如何具有超出其研究的影响，或如何对生活质量和医疗成本产生更广泛的影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。我们的结论是，尽管其事业确实具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明申请人的临床工作将更广泛地影响医疗保健领域，而非仅限于其所服务的特定患者和工作场所。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上，at 889。申请人在RFE答复中提交的商业计划表明，他将专注于服务年长的韩裔美国人，这似乎会影响一个狭窄的人群。即使申请人不打算将拟议事业的重点限于年长的韩裔美国人，申请人也不当依赖其可能对患者产生的预期影响，以此作为满足Dhanasar第一项条件的充分依据。

尽管他的长期目标可能比其自身临床工作所产生的有限影响具有更广泛的覆盖面，但我们缺乏足够信息了解申请人将如何在美国众多城市开设诊所、促进医疗从业者在这些诊所服务，或鼓励他人使用其模式经营自己的诊所。除了位于[已隐去]的诊所外，申请人未提供其将在其他城市设立的任何诊所的足够细节，也未说明任何额外诊所将如何获得资金。5 他未提供关于他将如何促进医疗从业者在这些诊所服务的细节，也未提供其打算让其他人在开设类似诊所时遵循的模式证据。6

值得注意的是，申请人未明确其将在各项拟议事业活动中投入多少时间，这些活动包括与患者的临床工作、其位于[已隐去]的养老院和诊所的运营与开发，以及其先前确定的研究工作。拟议事业未清晰界定申请人将如何在完成与[已隐去]大学合作研究的同时履行其临床和商业活动。

我们认可针刀疗法在腰痛、骨病和CSID等疾病中的众多潜在应用，并且这些疾病影响大部分

5 申请人表示，其位于[已隐去]的德克萨斯州诊所将以其个人储蓄和资产提供资金，但他未提供任何关于美国各地额外诊所资金来源的信息。
6 我们审查了申请人的商业计划，但该信息不包含供他人如何建立和开设其他诊所的模式。

人群，而不仅仅是老年人。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。同上。同样，国家重要性不是由问题或议题的广度决定的，而是由拟议事业将对问题或议题产生的影响决定的。尽管解决广泛的慢性病和不断上升的医疗成本很重要，但申请人未能有说服力地证明其拟议事业将如何以表明国家重要性的方式影响这些问题。申请人强调了针刀疗法可以解决的疾病的广泛性以及患有此类疾病的人数，但他未提供足够数据或解释说明申请人的拟议事业将治疗多少人。合乎逻辑的结论是，并非每个患有可通过针刀疗法治疗的疾病的人实际上都会由申请人治疗，也并非申请人治疗的每个人都会成功康复。因此，提供关于患有针刀疗法可缓解的疾病的人数统计数据，不足以充分说明拟议事业的影响。

我们认可申请人的论点，即他可以改善老年人的生活质量并降低医疗成本，因为他的治疗将使老年人重新成为社会的生产性成员。尽管申请人计划在其养老院一次治疗[已隐去]名患者，但他未提供大致的成功治疗率或养老院居民将停留多久的预测，以便我们确定可能重新成为社会生产性成员的人数。同样，记录不包括关于他将在其诊所治疗多少患者或这些个体的成功率的信息。

此外，申请人未解释其拟议事业将如何降低医疗成本。例如，我们几乎没有关于侵入性手术治疗对患者或医疗系统成本的信息，也没有关于针刀疗法费用的比较数据。因此，我们无法确定针刀疗法是否会带来任何成本节约。进一步说明，我们几乎没有关于保险公司将如何看待针刀疗法以及他们是否会接受针刀疗法治疗索赔的信息。申请人未提供具体信息说明他是否会为治疗接受保险或患者是否会自付费用。这似乎很重要，因为如果自付费用较少，患者即使可以使用针刀疗法也可能选择侵入性手术。申请人未提供关于任何成本降低将如何以及在何处实现的分析。记录未具体证实拟议事业将降低谁的医疗成本或如何降低。

申请人提交了推荐信，其中作者赞扬申请人在该领域的背景、教育、经验和能力。一些信件包含未经证实的陈述，例如申请人独自负责将针刀疗法引入韩国，而另一些则包含过于笼统的说法，例如申请人已为各种难题提供了解决方案。此类陈述的作者对其断言提供的解释性细节很少，我们几乎没有佐证证据支持这些断言。尽管作者描述了申请人在针刀疗法领域的过去影响，但很少有人展示对申请人拟议事业的充分了解，或说明其将如何以与国家重要性相称的水平广泛影响美国。[已隐去]，一位拥有[已隐去]博士学位的教授表示，申请人的热情和专业知识等个人品质“有潜力促进改善美国医疗保健的国家利益，并通过帮助美国研究界

研究此类利益。”尽管该陈述表明申请人的研究具有国家重要性潜力，但鉴于其众多其他活动，申请人未清晰界定他将投入多少时间进行研究。

申请人主张，审理主任不当认定拟议事业将针对150-200名患者，这一数字暗示的是一个孤立目标而非具有国家重要性的目标。申请人在上诉中澄清，该数字代表其拟议研究样本量。为论证其拟议事业具有国家重要性，申请人重申有多少人口患有针刀疗法可以解决的疾病。然而，如上所述，记录不包含关于申请人打算治疗多少人口以及在接受治疗者中有多少人将获得成功结果的具体信息，申请人也未明确其将投入多少时间于各项活动。申请人声称，通过提供其微创手术作为替代方案，其拟议事业可以减轻因需求不堪重负的传统医院和紧急护理设施所承担的负担。尽管我们认可这些主张，但他未能有说服力地证明其诊所能够或将被用作医院和紧急护理设施的直接替代方案。7 因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项条件。

由于记录中的文件未能如Dhanasar先例决定第一项条件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人根据Dhanasar所述第二和第三项条件的资格进行进一步分析将无实际意义。8

III. 结论

申请人已证明其符合该法第203(b)(2)(A)条规定的EB-2类别资格。然而，由于受益人不符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

7 为说明其论点，申请人举例称COVID-19疫情如何使传统医院和急诊设施不堪重负，而通过向民众提供进入此类设施的替代选择，其拟议事业将减轻医疗系统的负担。我们认可该例证，但申请人并未主张针刀疗法可用于治疗COVID-19患者，因此我们质疑申请人的诊所和技术能否或是否会减轻该系统的负担。

8 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申请人其余的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。