FEB022026_02B5203 · 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：40796111 日期：2026年2月2日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名制剂科学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 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，须以优势证据证明其符合资格。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（de novo）。Matter of Christa'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，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项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；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

1 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）。

• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟“ 开发并优化药物递送系统，以提高药物递送的有效性，同时尽量减少不良副作用，并改善患有炎症性疾病和癌症的患者的治疗结果 ”。SCOPS 认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。2 唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未依据 Dhanasar 所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

A. 实质价值与国家重要性

在否决申请时，SCOPS 认定申请人的拟议事业具有实质价值，且其处于有利地位能够推进其事业。然而，SCOPS 认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张 SCOPS 未能适当评估所有证据。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。

申请人称其目前受雇于 I._____。._____，担任制剂科学家，并打算继续其关于“ 开发并优化涉及小分子、蛋白质和 mRNA 的药物递送系统，以提高药物递送的有效性，同时尽量减少不良副作用，并改善患有炎症性疾病和癌症的患者的治疗结果 ”的研究。他还主张其将在同行评审期刊上发表原创生物工程研究。

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。同上。相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该[申请人]拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890页。

2 申请人于2023年1月从1 lin 获得药剂学与药物化学哲学博士学位（Ph.D.）。

关于 Dhanasar 第一项要件，SCOPS 认可申请人拟议事业的实质价值，但认定其未达到国家重要性的水平。经审查，本办公室不同意，并撤回 SCOPS 关于申请人未依据 Dhanasar 第一项要件证明其拟议事业具有国家重要性的认定。作为其生物工程领域拟议研究具有实质价值和国家重要性的证据，申请人提交了文件，包括描述拟议事业和未来计划的个人陈述、同行评审期刊文章、引用记录以及相关行业报告和文章。申请人还提供了该领域专家出具的具有证明力的支持信，描述申请人的拟议事业和过往研究项目。此外，申请人提交的证据表明其研究通过科学期刊文章向该领域其他人传播，且其事业具有推进关键新兴技术领域的潜力。USCIS 认可科学、技术、工程和数学领域进步的重要性，尤其是在对美国竞争力或国家安全重要的重点关键新兴技术方面。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

基于记录中的证据，申请人已证明其拟议研究事业既具有实质价值又具有国家重要性，因此已确立其符合 Dhanasar 框架的第一项要件。然而，就申请人的事业涉及其在1 I 担任制剂科学家的受雇工作而言，本办公室不同意该工作具有国家重要性，因为记录未显示该工作的益处将产生超出对其雇主益处的更广泛影响。在 Dhanasar 中，本办公室讨论了教学如何不会以达到国家重要性的方式更广泛地影响教育领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。推而广之，仅有利于申请人雇主的活动不会达到国家重要性的水平。

B. 处于有利地位能够推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。同上，第890页。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、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。同上。

在否决申请时，尽管 SCOPS 认定申请人处于有利地位能够推进拟议事业，但 SCOPS 认定申请人未能证明权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1226 (E.D. Mich. 1994)，主张 SCOPS 未能考虑所有相关证据。关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其符合所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。同上，第376页。为

在判断申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id. Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以判断其是否确立申请人资格这一概念，也未暗示如果USCIS未对每份证据逐一分析即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无必要回应申请人提交的每一份证据。See, e.g., Villegas Sanchez v. Garland, 990 F.3d 1173, 1183 (9th Cir. 2021)。

经重新审查（de novo），我们认定申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位。因此，我们撤回SCOPS关于申请人处于推进其拟议事业有利地位的认定。

如前所述，申请人提交了学术记录、同行评审期刊文章的证据、Google Scholar引用记录、独立咨询意见、支持信以及行业报告和文章。虽然我们未对每份证据逐一讨论，但我们对每一份均已审阅并予以考虑。

申请人表示其打算继续在I~--~从事其研究事业。具体而言，他主张他将“ 为针对癌症和炎症性疾病的临床前动物模型和临床研究开发复杂制剂 ”。申请人声明其提供关于其在l职位的信息，以确认其“ 推进拟议事业的承诺和能力 ”，尽管其“ 拟议事业与其拟议就业是分开的 ”。他还表示计划与来自l的教授和医生合作以推进其拟议事业。然而，尽管申请人提交了描述其拟议事业的更新声明，但他未充分解释除其在I的职务之外将如何独立开展其拟议研究活动。此外，申请人未充分证明其将如何在与其他研究人员合作的同时保持全职工作并推进其事业。申请人打算将其拟议研究与作为制剂科学家在a~的职责相比投入多少时间，亦不明确。

申请人主张其“ 教育、经验、专业知识、有记录的成功业绩、在其领域的影响力以及其未来计划共同使其处于推进 ”其拟议事业的有利地位。我们认可申请人持有科学、技术、工程或数学（STEM）领域的高级学位，该学位与其“ 开发和优化药物递送系统以增强药物递送有效性 ”的拟议事业相关。我们进一步认可申请人关于其工作属于关键和新兴技术领域的主张，并再次认可STEM领域进步的重要性以及拥有STEM高级学位个人的作用。拥有STEM高级学位的人，尤其是持有博士学位者，在促进进步方面发挥关键作用，尤其是在对美国竞争力和国家

安全至关重要的领域。3 See generally 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。因此，我们同意申请人的意见，即我们将其在与其拟议事业相关的STEM领域的博士学位视为确立Dhanasar第二项要件的特别积极因素。

然而，学位本身并非认定某人处于推进拟议事业有利地位的依据。Id. 结合全部记录进行评价时，申请人未能证明其如Dhanasar所设想的那样处于推进其拟议事业的有利地位。除教育外，我们在判断申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时还考虑多种因素，教育只是可能促成此类认定的众多因素之一。Id. 在Dhanasar案中，申请人持有三个高级学位（包括博士学位），与其拟议研究相关，该研究对美国国家安全和竞争力具有重大意义。为判断该申请人是否处于继续推进其拟议事业的有利地位，我们还积极考虑了其研究的重要性（已有证据佐证其具有同行和政府关注）、其在其研究项目中的作用的重要性、其研究项目获得政府机构的持续资助，以及其在一所美国大学的职位（其打算在该校开展拟议研究工作）。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892-93。本案中，尽管我们认可申请人的高级学位及其学术背景与拟议研究的总体契合，但高级学位和发表记录本身不足以证明申请人特别处于推进拟议事业的有利地位。

申请人表示，由于其“ 在分子药剂学和药物递送策略方面的知识和专长 ”，他经常受邀为其领域的权威期刊进行同行评审。他表示其“ 迄今已完成至少11次评审 ”。申请人强调其学术资历、发表的文章、引用历史、专家意见和支持信、其研究在被其视为权威的场所发表，以及未来研究计划。他还主张这些成就共同证明其处于推进拟议事业的有利地位。申请人特别强调其八篇同行评审期刊文章的引用情况，包括三篇第一作者和一篇共同第一作者、六篇摘要、一章书籍以及一项专利申请。
申请人还表示，其已开发出a，且其在该研究项目上的工作成果已产生一篇同行评审发表和一项专利申请。然而，记录显示该研究是申请人在~攻读博士学位期间进行的。申请人未提交充分文件证明该专利申请是由其个人还是由大学提交，也未证明其是否为该专利的主要申请人。申请人进一步表示其论文已发表在其领域的顶级期刊上，并指出其发表物在提交申请时已获得145次引用。他还表示其有两篇论文在其发表年份的临床医学领域属于被引用最多的论文之列。尽管申请人的发表物已获得引用，但引用指标本身并不能决定其未来推进拟议研究事业的能力。本案中，

3“ USCIS认为，在STEM领域获得高级学位，尤其是哲学博士（Ph.D.）学位，且该学位与拟议事业相关并与推进关键和新兴技术或其他对竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关，是第二项要件评估中应与其他证据一并考虑的特别积极因素。 ”

记录缺乏充分证据证明申请人的研究已被实施，或已在其领域产生影响，而不仅仅是被他人在其研究发表物中引用或依赖。

此外，尽管引用数据可以表明同行认可，但申请人未充分解释自引或共同作者引用的数量，这限制了对影响客观性和广度的评估。而且，引用频率（可能包括自引）在性质上是定量的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。同样，发表物具有高期刊排名或影响因子反映的是该发表物的总体引用率。然而，这并不显示任何特定作者的影响力，也不以其他方式证明个人的研究如何代表其领域的成功业绩记录。

尽管我们同意申请人的意见，即引用和推荐信表明其领域内同事和同行对其研究有一定程度的兴趣，但仅凭该证据不足以证明存在使其处于有利地位的兴趣程度或研究成功业绩记录。申请人的引用记录必须与其他定性的影响力和影响力指标一并权衡。因此，申请人未能证明其已发表文章所获引用数量本身即反映了在满足Dhanasar第二项要件的类似努力中的成功业绩记录。

此外，尽管我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其工作的已发表材料 ”列在他提交的文件之中，但我们依据第二项要件认定其处于有利地位的裁定并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“ 申请人在其领域内的教育背景、专业知识和经验，其在研究项目中所发挥作用的重要性，以及来自NASA和AFRL等政府实体的持续关注和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

申请人主张其在生物工程领域已证明具备专业知识，且其事业在生物技术、生物制造和生物加工技术的进步中具有应用价值。为支持其申请，申请人提交了专家意见和推荐信，描述了申请人的学术成就、研究专长及其在生物工程领域的影响力。特别是，这些作者强调了申请人先前的研究项目，包括其关于成本效益的研究'----------' 部分作者表示，基于其学术成就和研究背景，申请人将能够推进其拟议的事业。

申请人还提交了一封来自其雇主的信函，该雇主是……I____的创始人。该信函作者赞扬申请人在“ 开发尖端药物递送系统 ”方面的科学创新和技术专长，并表示他在应对“ 紧迫公共卫生挑战 ”的重大项目中发挥了关键作用。该信函作者进一步断言，申请人处于有利地位，能够推进其拟议的事业。

尽管这些信函总体上是支持性的积极因素，但它们整体上未能充分解释申请人拟议研究事业的具体性质，以及他如何处于有利地位推进该事业，尤其是独立于其工作职责之外。此外，这些信函未能

提供充分、详细且具体的实例，说明申请人的工作如何被采纳、应用于实际场景，或改变了其他研究工作的方向。这些作者也未提供充分证据表明申请人的先前研究项目在其领域内已被广泛接受或使用，而不仅仅是被他人在其已发表作品中引用。例如，尽管申请人声称他已引起私营部门的兴趣，且其所在大学正在促进其……的商业化，但除其主张之外，申请人未提供充分的证明文件。

申请人还主张其研究获得了美国国家过敏和传染病研究所、美国国家转化科学促进中心和美国国立卫生研究院的资助。然而，记录中缺乏关于申请人在获取这些资金方面的特殊作用或职责的充分细节。同样，尽管申请人提交了描述其参与获得资助的研究项目的信函，但记录中缺乏充分证据证明其在获取该资助方面的作用，包括其是否为主要奖项获得者或主要研究者。此外，尽管记录显示申请人参与了获得资助的项目，但在缺乏其对该资助过程所作贡献的明确文件的情况下，无法得出结论认为这些奖项表明其个人功绩或其独立推进重大研究事业的能力。相比之下，在Dhanasar案中，我们注意到申请人获得了对其发挥“ 重要 ”作用的研究项目的“ 持续 ”政府资助，具体而言，他在若干获得资助的拨款提案中发起或担任主要奖项联系人，并且在许多拨款中是唯一列名的研究人员。Id. at 893, Fn. 11。在此，尽管申请人参与获得资助的研究是有利的，但所提交的证据不足以证明申请人处于有利地位，能够独立获得资助或领导其拟议事业的推进。

记录表明申请人已开展并发表了研究，但他未能证明这项工作使其处于有利地位推进其拟议的研究。尽管我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、展示、资助或获得学术认可，但并非每一位开展原创研究的个人都会被认定处于有利地位推进其拟议的事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，以确定例如该个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。在综合考虑全部记录后，申请人未能充分证明其过去的出版物和其当前就业将使其能够继续推进记录中所述的拟议研究。因此，我们认定申请人未能证明其处于有利地位推进拟议的事业。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作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。然而，由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件，申请人未能表明其符合资格或以其他方式理应获得国家利益豁免，因此我们对该问题的相关论点不予裁断。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需

对其裁定结果而言无需裁断的问题作出认定”）；另见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，拒绝在上诉中裁断替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合资格或以其他方式作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。