JAN212026_07B5203 · 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：40794635 日期：2026年1月21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）

申请人是一名临床试验专家，寻求将更多少数族裔纳入美国药物开发流程，请求按职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别分类，并豁免该类别的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有自由裁量权，若申请人证明豁免美国工人保护将“ 符合国家利益 ”，则可免除职位邀请——从而免除美国劳工部（DOL）的认证要求。同上；另见 Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Security, 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免属自由裁量性利益）。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合EB-2类别资格，且其拟议的美国事业具有“ 实质价值 ”。但SCOPS认定其未证明豁免将服务于国家利益。在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了以下证据：其事业具有“ 国家重要性 ”；其“ 处于有利地位 ”推进该事业；以及总体而言，豁免将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求利益之资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定其未证明其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明符合国家利益豁免资格，申请人必须首先确立其符合EB-2类别资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人员成员，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的外国人。参见本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别一般要求潜在美国雇主向外籍人士提供工作，并取得DOL认证以使其在美国永久就业。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可通过证明豁免美国工人保护将“ 符合国家利益 ”来避免

职位邀请和劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法及法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。若申请人另行符合高级学位专业人员或特殊能力外国人资格，则可通过证明以下事项而获得职位邀请和劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”；
- 其“ 处于有利地位 ”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请和劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另参见 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(1), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 申请人及其拟议事业

记录显示，申请人在加纳获得草药学理学学士学位，在英国（UK）获得国际卫生理学硕士学位。在提交申请时，其正在攻读英国健康研究博士学位。在加纳，其曾担任该国政府的卫生政策分析师，并创立了一家数字初创企业，开发了一款用于检测该国假药的应用程序。自2021年以来，其一直在英国国家卫生服务体系工作，担任临床研究研究员、研究协调员和高级临床试验从业者。

在美国，申请人拟开发和实施一个使用人工智能（AI）的数字平台，以招募代表性不足的少数族裔参与美国临床试验及相关研究。其书面计划表明，其将设立一家企业来开发其拟议的AI驱动临床研究平台。其表示，该企业将把符合条件的少数族裔参与者与临床药物试验匹配，并与申办方和合同研究组织合作设计“ 语言和文化上适当的招募、知情同意和参与策略 ”。根据该计划，该平台将允许企业客户实时监测临床试验多样性。其表示，该企业的初始客户将包括合同研究组织、学术卫生系统、生物制药公司和公共卫生机构。该企业最初将在美国东北部一座大城市运营，并最终将其服务扩展至全国服务不足的社区。其将担任该企业的创始人/首席执行官。该公司还将雇用六人，包括：首席技术官；临床研究负责人；社区参与专家；法规事务顾问；软件工程师；以及数据分析师。

申请人表示，其拟议事业将“ 减轻因真实世界证据缺口造成的患者结果差异，提高所有美国人医疗治疗的安全性和有效性，并促进一个更公平、更有效的美国医疗保健系统。 ”

记录支持SCOPS的认定，即申请人符合EB-2高级学位专业人员分类资格，且其拟议事业具有实质价值。我们接下来将审查SCOPS关于其事业所主张国家重要性的认定。

B. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，审查者必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。此外，“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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 at 890。

最终，若记录中的证据表明该人的拟议事业具有显著潜力，可广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于推进有价值的技术或研究领域，则其可能达到国家重要性的水平。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

在上诉中，申请人主张SCOPS忽视了其拟议事业具有国家重要性的证据。其指出，其提交了若干文章和报告，强调美国政府机构将代表性不足的少数族裔纳入临床研究以消除医疗保健差异和改善患者结果的举措。因此，其主张其事业“ 直接支持一项旨在推进健康公平和解决医疗保健研究与结果中系统性障碍的国家优先事项 ”。其指出，部分文章称，关于药物对少数族裔影响的“ 真实世界数据 ”将提高药物开发的效率和成本节约，并有助于为已上市药物确定新的患者群体。其提交了其他材料，表明即使医疗保健差异的适度缩小也可在治疗糖尿病和心脏病等常见疾病方面节省数十亿美元。申请人还主张，使用AI招募更多少数族裔进入药物开发流程将支持美国在重要新兴技术方面的能力以及该国在制药行业的领导地位。此外，其主张其提案将增加对美国医疗保健系统的信任。

然而，申请人未证明其拟议事业将在国家重要层面上产生这些利益（提高医疗保健效率、节约、更好的医疗结果等）。如前所述，在确定国家重要性时，我们必须“ 关注外国国民拟开展的特定事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未充分解释其特定事业超出其企业、其员工及其客户之外的影响。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ 涉及初创企业的申请应详细证明该特定事业如何满足国家利益要求。 ”）记录未证明其拟议的七人企业能够招募足够多的少数族裔进入美国药物开发流程，从而具有国家健康或经济影响。根据USCIS政策：

仅对特定雇主的利益，即使该雇主具有全国足迹，也不足以与某人的事业是否具有国家重要性这一问题充分相关。问题在于申请人能否证明该人自身个人事业将具有更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。

申请人主张，SCOPS因这些材料“ 未讨论与[其]具体事业相关的任何细节 ”而不采信关于美国医疗保健差距的文章，属于错误。他表示：

审理官员关于证据必须明确提及具体事业的断言是错误的，因为分析的重点在于该事业的目标和预期成果是否促进公认的国家重要事项，而不在于该事业是否在支持性证据中被明确引用。

我们同意申请人的观点，即关于国家重要性的证明性证据不必一定提及具体的拟议事业。但就其主张事业只需促进国家重要事项而言，我们不同意。事业对国家重要事项的促进或对国家倡议的支持，本身可能不足以证明该事业的全国重要性。相反，申请人必须证明其具体事业具有广泛影响。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ 分析考虑请愿书是否包含实质内容，解释并证实拟议事业如何满足国家重要性标准。 ”）在申请人的案件中，招募少数族裔参与临床试验将促进消除医疗保健差距的国家目标。但是——除非招募工具本身代表该领域的进步——为有限数量的临床试验进行此类招募不太可能具有全国性影响。

如前所述，拟议事业如果“ 在特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，则可能具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在回应SCOPS要求提供更多证据时，申请人声称其拟议平台“ 解决了现有商业招募工具未能充分解决的已知市场和公共卫生缺口 ”。他还主张：“ 我提出的AT平台模式为美国当今使用的碎片化且往往具有排斥性的招募系统提供了一种数据驱动、以公平为导向的替代方案。 ”

但这些陈述是律师作出的，因此不构成证据。见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。记录中缺乏独立的书面证据来证实律师关于申请人拟议临床试验招募工具将推进其领域的断言。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)（“ [申]请人应提交……支持性书面证据以证明该事业具有国家重要性。 ”）

申请人对SCOPS的认定提出异议，该认定称其“ [依]赖关于各种主题的背景信息和统计数据通常不具有证明力 ”，无法证明其拟议事业所声称的国家重要性。他表示：

证据并非孤立呈现，而是经过全面分析并直接与事业的具体目标和预期成果相联系。申请人不仅仅引用了通用统计数据或背景信息，还解释了该事业如何解决具有重大国家关切的具体且有充分记录的问题，例如改善临床试验招募、增强真实世界数据的普遍适用性，以及增加代表性不足人群在医学研究中的包容性。

我们认可申请人使用背景信息和统计数据来说明其拟议事业寻求解决的问题。事实上，我们维持SCOPS的认定，即其拟议事业具有实质价值。但如前所述，他未能证明其事业将以具有国家重要性的方式解决这些问题。记录未显示其拟议企业将招募足够多的少数族裔进入临床试验，从而对美国医疗保健领域或国家经济产生实质性影响。此外，他也未能证明其拟议临床研究平台代表了对该领域现有临床试验招募工具的进步。1

申请人主张，为其出具的推荐信证明其拟议事业将广泛影响美国医疗保健领域。例如，美国一所大学的药物化学助理教授预测，申请人的AI临床试验平台“ 将在美国产生重大影响 ”。该教授表示：“ 我相信这种创新方法不仅有可能分散化临床研究，还能显著增强少数族裔在其中的参与。 ”

然而，申请人的推荐信并未详细讨论其拟议平台或其声称的重要性。这些信件未解释其拟议系统如何代表对现有临床试验招募工具的进步。根据USCIS政策：

开发特定技术供某一公司使用或销售的人，可能无法仅凭该技术将为该公司或其客户带来利益的证据来确立国家重要性。要确立与该领域或行业国家重要性相一致的更广泛的公共或商业影响，申请人可通过提交相关证据来证明该技术被广泛采用或许可的兴趣、新颖且重要的制造或运营流程，或该技术如何影响其他公司开发类似技术。

6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)。与USCIS政策相反，申请人未提交证据证明其拟议平台被广泛采用或许可的兴趣、其包含新颖且重要的制造或运营流程，或其如何影响其他公司开发类似技术。

1 一家临床研究培训和认证公司列出了至少75家提供临床试验患者招募技术的公司。见CCRPS, “ Top 75 Clinical Trial Patient Recruitment Companies & Tech Solutions (2025 Mega List), ” https://ccrps.org。

申请人指出，在Dhanasar案中，在认定一名研究人员的拟议事业具有国家重要性时，我们引用了其提交的关于其领域的文章。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892（“ 他还提供了媒体文章和其他证据，记录了众议院军事委员会对高超音速技术开发的兴趣，并讨论了美国在这一研发领域的进展的潜在意义。 ”）申请人声称，在其案件中，SCOPS未能同样采信关于其领域的文章。

然而，Dhanasar在事实上与申请人的案件有区别。Dhanasar的拟议事业涉及在研究人员所在领域其他人可获取的科学期刊上发表研究。该研究人员在全领域范围内分享其工作，确立了其事业的广泛影响。相比之下，记录未表明申请人有意与其领域分享其拟议临床试验招募工具（除同事和客户外）。因此，要证明其具体事业具有国家重要性，他必须证明更广泛的影响。

基于上述理由，申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持请愿书的否决。

C. Dhanasar的其余要求

要获得国家利益豁免，申请人必须满足我们Dhanasar分析的全部三项条件。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于申请人未证明其拟议事业在Dhanasar第一项条件下所声称的国家重要性，我们无需确定其是否满足其余两项条件。因此，我们无需触及并在此保留对以下问题的审查：他是否已确立其处于推进拟议事业的有利地位，以及综合考虑一切因素，豁免是否将有利于美国。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对对其最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业所声称的国家重要性。因此，我们将维持请愿书的否决。

命令：上诉被驳回。

通知：这是本事项的最终决定。动议的提交不会推迟决定的生效。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或otherwise 不可入境或可驱逐的外国人，可能收到I-862表格，即出庭通知，使其进入遣返程序。见该法第240条，8 U.S.C. § 1229a。遣返程序可能导致外国人被驱逐出美国，并丧失未来获得美国签证或其他移民福利的资格。