JUN202025_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：38891313 日期：2025年6月20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）

申请人是一名业务发展经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的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重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位要求行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，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：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟从事的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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟从事的事业具有实质价值，因为它属于实质价值领域范围，即商业、科学、技术和健康。Id. 然而，尽管申请人已证明拟从事的事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

为支持该申请，申请人陈述其在美国拟从事的事业是与多家制药公司合作，目的是“ 战略性地解决初创公司和小型生物技术公司的抗体药物研究人员所面临的瓶颈，以确保有益药物，特别是癌症免疫疗法，尽可能快地生产出来。 ”申请人表示，他将研究各种疗法，并与其他科学家合作，为其药物生产问题提出战略性解决方案。申请人主张，其拟从事的事业具有国家重要性，因为美国国家癌症研究所（NCI）确定了其将解决的关键缺口，包括用于“ 肿瘤图谱 ”的人工智能、加速药物发现的更好的计算工具、更有效的早期检测癌症的诊断方法、精准预防研究，以及协助癌症临床试验的数据收集。

申请人还指出，政府有更广泛的举措侧重于加速癌症研究，包括上一届政府的“ 癌症登月 ”计划，该计划侧重于更早诊断癌症、预防癌症、解决不平等问题、为合适的患者提供合适的治疗、加快对最致命和罕见癌症的进展，以及其他减少和治疗癌症的优先事项。申请人强调，其事业将特别针对癌症登月计划的一个主要目标，即“ 增加新癌症药物的管道 ”和“ 加快癌症药物和疫苗的交付以预防和治疗癌症，包括进展有限的癌症类型。 ”申请人进一步指出其在推广成熟和

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布裁决中）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）。

先进平台技术方面的专业知识，以及其在药物开发公司的先前职位将如何使其能够极大地帮助简化“用于临床前研究的重组抗体的生产和可扩展性，降低研究成本，并最终惠及更广泛的患者”，包括“小鼠模型以优化临床前研究，确保模型准确代表人类癌症生物学”。申请人表示，他将受雇于L-W-公司担任业务发展经理。

审理主任随后发出补充证据请求（RFE），指出所提交的证据反映申请人将在L-W-担任业务发展经理，但注意到其在H-1B非移民专业职业申请中另称将在B- Corporation担任“生物制药业务发展总监”。因此，审理主任要求提供额外证据，以证明申请人拟从事事业的潜在前瞻性国家影响，包括其在特定领域内的国家或全球影响，或其雇用美国工人或产生其他重大积极经济影响的重大潜力，广泛增进社会福利，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人主张，为支持该申请所提供的职位与H-1B非移民申请中提交的职位并不冲突。申请人表示，其拟从事的事业包括“与其他生物制药公司和实验室合作，帮助缓解药物发现和研究中的瓶颈”。申请人强调其在基础研究、药物发现、药物开发和药物生产方面的经验，使其对整个流程有综合视角，主张其可通过弥合制药行业内的差距并使患者获得更多治疗选择来提高整个流程的效率。此外，申请人在个人陈述中提供了以下解释：

总之，我在制药公司的多次经历中的角色涉及弥合（或消除）常常阻碍有前景的治疗候选药物高效转化的差距，简化流程以加速药物开发，同时保持最高质量和合规标准。这些经历不断激发我致力于改善制药行业的工作流程，简化从研究到市场就绪治疗的过渡，并最终扩大癌症疗法。这将有助于确保患者尽早匹配正确的治疗方法，开始走向缓解和康复之路。[B-G的]肿瘤分析技术将继续使我能够推进我的使命。

申请人还表示，他将利用B-G的Tumor Portrait平台，通过识别基因突变和分子因素，彻底改变慢性肉芽肿病（CGD）——一种罕见的免疫缺陷疾病——的诊断和治疗。申请人表示，Tumor Portrait平台能够利用基因组学、人工智能和数据分析，考虑每位患者肿瘤环境的独特分子特征，为每位患者制定量身定制的治疗计划。申请人指出其在制药行业的联系及其声称的专业知识将通过与领先的生物制药和生物技术公司的合作，有效应用Tumor Portrait平台。

申请人主张，其拟议事业将通过为患者提供更有效和更有针对性的治疗方案，实现广泛的全国甚至全球影响，使癌症驱动的突变得以纠正，并增强机体对肿瘤的免疫反应，减轻给患者使用错误或次优药物所带来的负面影响。申请人主张，其拟议事业与现任政府的优先事项相一致，这些优先事项旨在提高消费者的透明度、促进选择与竞争、扩大可负担医疗服务的可及性，并保护Medicare以及《支持患者与社区法案》，该法案侧重于改进处方实践、监测系统，并确保患者获得安全且适当的治疗，包括减少有害阿片类药物的使用。申请人进一步陈述，其拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大经济影响，并广泛增进社会福利。申请人主张，Tumor Portrait平台将通过“ 其在癌症护理中对计算和分子分析的先进整合 ”提供这些积极影响，创造“ 大量就业岗位 ”以销售和维护该平台，显著降低与药物开发相关的成本和时间，并为患者带来更有效和更安全的疗法。

在驳回申请并认定申请人未能证明其拟议事业的全国重要性时，SCOPS认定申请人依赖已发表材料是错误的，因为这些材料更笼统地关注该行业，而非其具体拟议的事业。SCOPS进一步认为，申请人未能为其主张提供充分支持，即其拟议事业将对整个领域作出贡献，并对推进美国在全球的研究领导地位产生广泛影响。SCOPS指出，尽管申请人所提议的服务可能影响其将为之工作的公司的客户，但他未能充分证明这些服务将以能够在癌症研究或药物开发领域产生全国甚至全球影响的水平提供。

在上诉中，申请人主张SCOPS不当关注其职位，而非评估其角色的实质性质及拟议事业。申请人主张，虽然大多数业务拓展职位涉及识别新业务机会、建立客户关系和推动收入增长，但这些职位并不要求申请人所具备的深厚技术和科学专长。申请人陈述，SCOPS“ 忽视了[B-G]技术在与美国顶级癌症研究机构和制药合作伙伴合作中的重大而直接的作用，这些合作正在塑造精准肿瘤学和癌症药物开发的未来。 ”申请人指出其在制药行业重要公司担任各种业务拓展角色的丰富经验，指出其专长将有助于应对复杂的科学挑战，并使药物研究人员能够克服障碍。他还声称，没有他的贡献，科学家可能难以确定最佳解决方案。申请人主张，SCOPS未能适当评估其在推进与联邦卫生优先事项（如癌症登月计划）直接相关的生物标志物驱动癌症治疗方面的作用，也未能评估其贡献将如何直接支持美国主要癌症研究机构和改善患者预后、降低医疗成本、加速临床试验成功的倡议。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定全国重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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 ”。Dhanasar at 889。我们

因此“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id。我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

首先，申请人在记录中多次强调，特别是在上诉中强调，其在制药行业重要公司担任各种业务拓展角色的丰富经验、其在应对复杂科学挑战方面的专长以及其深厚的技术和科学专长。虽然我们承认申请人在多家知名制药公司获得了该领域的经验，但申请人的专长和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。事实上，基于申请人的经验，SCOPS认定其已根据Dhanasar第二项要件确立资格。此处的问题是申请人是否已证明其具体拟议事业的全国重要性。

申请人就其拟议事业提供了各种不同的主张，使其潜在预期全国影响的可能性存在不确定性。例如，在2024年7月支持申请的陈述中，申请人强调其在L-W-工作的角色以及继续研究“ 用于免疫细胞耗竭的非人灵长类抗体资源 ”、“ 与小鼠建模相关的激动性抗CD40 IgG2抗体YH003 ”，以及开发针对“ 慢性肉芽肿病（CGD）”这种罕见遗传性免疫缺陷病的治疗方法。然而，在约六个月后回应SCOPS的补证通知时，申请人的重点发生了重大变化，因为他随后讨论了其拟在B- Corporation的就业以及其推广Tumor Portrait平台的工作，该平台现已成为其拟议事业的主要驱动力。申请人重点的急剧变化使其拟议事业的潜在预期全国影响存在重大不确定性。申请人似乎不太可能在约六个月内对Tumor Portrait平台获得如此深入的理解，以至于通过推广和实施该平台实现潜在的预期全国影响，特别是没有迹象表明他参与了该平台的开发。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。

此外，申请人就其拟议事业的潜在全国影响提供了广泛的主张，使其产生如此深远结果的可能性存在疑问。例如，如上所述，申请人表示其事业将对上文讨论的癌症诊断和治疗的各个科学方面以及一种无关的遗传性免疫缺陷病产生全国影响。同样，申请人陈述其拟议事业将对癌症患者中的药物不良反应和阿片类药物的使用产生全国层面的影响。类似地，申请人陈述其拟议事业将回应现任政府的倡议，包括提高消费者透明度、促进选择与竞争、扩大可负担医疗服务的可及性以及保护Medicare。申请人进一步陈述其事业将影响《支持患者与社区法案》，该法案侧重于改进处方实践和监测系统，并确保患者获得安全且适当的治疗，包括减少有害阿片类药物的使用。他还强调“ 癌症登月 ”倡议，该倡议侧重于更早诊断癌症、预防癌症、解决

不平等问题、为合适的患者提供合适的治疗、加快对最致命和罕见癌症的进展，并主张其拟议事业将实现这些结果。再次，申请人列举了其工作可能产生的众多潜在全国影响，但几乎没有提供客观支持，说明其工作将如何导致所有这些影响，例如其所声称的在国家层面改善患者预后、降低医疗成本和加速药物开发临床试验成功。申请人仅笼统强调其经验、专长和人脉，但几乎没有提供细节说明其拟议事业将如何产生如此多潜在的预期全国影响，而每一项影响都可被合理视为重大的全国性问题。

例如，在上诉中，申请人强调了一封来自D-M-博士的支持信，该博士是“ _____ 的首席研究员 ”，证明申请人“ 对优化关键项目做出了重大贡献，包括应对与CD40相关的低回收率挑战，CD40是一种对免疫调节和癌症免疫疗法开发至关重要的蛋白质。 ”同样，这封信讨论的是他的专业知识和经验，而不是某一具体拟议事业的潜在国家影响，并凸显了申请人在案卷中所作主张的多样性。值得注意的是，申请人还在上诉中讨论了其现任雇主与I I的合作关系以及Tumor Portrait平台的潜在用途。他根据自身经验和工作中主张了众多潜在影响，但几乎没有提供客观支持，以说明其中任何一项如何可能对医学领域以及癌症治疗和研究的如此多方面产生国家级影响。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决案卷中的不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未指明对该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，案卷并未证明申请人的事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”Id. at 890。申请人主张其拟议事业，至少与Tumor Portrait平台相关的部分，将带来“ 大量工作 ”岗位以销售和维护该平台，并通过“ 其在癌症护理中计算和分子分析的高级整合 ”带来积极经济影响。然而，申请人未提供与这些“ 大量工作 ”或该平台估计经济影响相关的客观预测。他未适当证实其拟议事业如何会对一个他声称在2024年占超过两百万新发癌症病例、并在2020年产生超过2000亿美元支出的癌症产业产生国家级影响。事实上，Tumor Portrait平台推测由其新雇主拥有；然而，尚不清楚有多少其他客户使用该技术、有多少其他员工销售和实施该技术，且他未充分澄清为何仅他一人对其全国推广如此核心。

申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供了关于影响经济众多方面的泛泛主张，其中每一方面均可合理被视为独立、大型的产业或经济方面。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但他未充分解释可直接归因于其拟议工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须

以相关、有证明力且可信的证据支持主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权上值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格及上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不合格时拒绝在上诉中触及替代问题）。

命令：上诉被驳回。