JUN232025_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

案由：38826878 日期：2025年6月23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）

申请人是一名医学科学家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，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。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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 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科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的工作要求。该法第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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。同上。

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和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）。

二、分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士，但未根据Dhanasar分析框架确立其资格。具体而言，他们认定，虽然申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未证明其在第一项要件下的国家重要性。2 基于下述理由，本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未证明其事业的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其在实验室诊断、生物医学研究和公共卫生领域拥有超过13年的专业经验。其工作经验包括在巴西担任生物医学研究员、教授、急诊室医生以及一家医疗服务公司的所有者。

申请人称其拟议事业是作为医学科学家工作，并在纽约创建自己的公司_____。通过其公司，他计划建立一个“尖端实验室，不仅提供卓越的临床和实验室分析服务，还通过与领先美国大学在研发（R&D）方面的战略合作推动创新。”申请人的运营将围绕三大核心支柱：科学创新、增强临床诊断和综合培训计划。

在认定申请人未证明其事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性时，SCOPS认定申请人未证明其拟议事业将产生超出其企业、其员工和客户以及与其合作的任何个人和实体之外的影响，从而在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响该领域、行业或经济。

在上诉中，申请人普遍质疑SCOPS的认定，并主张他们未承认其拟议事业更广泛的国家影响，包括其创造就业、经济和行业影响以及与国家标准的一致性。3 他声称证据，包括其商业计划和专家意见书，证明其符合国家利益豁免的资格。然而，经审查，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此未证明其满足Dhanasar的第一项要件。

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，第889页。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

2 SCOPS还认定申请人不符合Dhanasar的第二项或第三项要件。
3 申请人在上诉时提交了额外证据，但这些文件已包含在记录中。

在此，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。特别是，他未证明其通过公司开展的事业将如何在其将服务的员工和个人客户之外，对该行业、经济、地区或国家产生更广泛的影响。

申请人相当强调其领域的重要性，并声称其事业将填补生物化学研究、分子诊断和高级实验室服务中的“ 关键空白 ”，从而促进国家科学和医疗保健进步。他还主张，其事业与国家经济、科学和公共卫生优先事项以及推进生物医学研究和创新的联邦倡议相一致，强化了其事业的国家重要性。为支持其主张，他提交了各种行业文章和报告，讨论生物技术和生物制造行业、临床实验室服务、健康研究的重要性以及移民企业家的价值。

然而，申请人忽视了关注其特定事业的前瞻性影响，未证明其事业本身（而非一般行业）将如何实现这些目标并在该领域、地区或国家产生更广泛的影响。虽然文章和报告讨论了生物技术和生物制造行业、临床实验室服务、健康研究的重要性以及移民企业家的价值，但它们未提及或讨论申请人的拟议事业具体而言，包括其可能如何更广泛地影响这些领域并达到国家重要性的水平。尽管本办公室承认生物医学和临床诊断领域的价值以及移民企业家的贡献，但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，本办公室关注“ 外籍人士拟从事的特定事业 ”。同上，第889页。仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明该事业在该国家重要性领域的潜在前瞻性影响。

申请人还主张其事业将促进生物技术和公共卫生领域的科学创新。他声称其公司将专注于分子诊断和生物化学研究，并将“ 领导旨在开发新生物化学方法和实验室技术的创新研究项目 ”。他表示，通过与学术机构合作，他将“ 推进科学界对疾病过程的理解，开发新型治疗剂，并通过高通量筛选、计算生物学和合成生物学等尖端技术增强诊断工具。 ”他主张其开发的创新将增强全国范围内的疾病检测和治疗选择，从而促进公共卫生改善。

然而，记录缺乏关于具体研究本身的充分细节以确立其国家重要性。例如，商业计划指出公司将“ 为医疗保健、制药和生物技术领域的客户从事尖端生物化学研究 ”，并将包括分子生物学研究、酶活性分析、遗传研究和生物化学测定，以帮助开发新的治疗方法或诊断工具。然而，除了这些模糊的描述外，该计划几乎未提供关于他将进行的具体研究项目、他打算开发的具体方法或技术以及这些方法或技术如何被视为创新或制造工艺或医学进步的改进的细节，如

Dhanasar案所设想的。同上，第889页。就现有记录而言，其不足以确立这些界定模糊的研究活动将产生更广泛的、具有全国重要性的影响。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec.第375页（规定申请人负有以优势证据标准证明其符合所寻求之利益资格的责任）。同样，记录未说明申请人的其余实验室、咨询和临床诊断服务将如何影响该领域、经济或社会福利，而不仅限于其将服务的个别患者和直接客户。虽然我们认识到这些服务可能改善其潜在客户的医疗保健服务或其患者的生活，但其未确立这些个体化的利益将如何牵涉更大的国家利益。

申请人还声称其将为生物化学家、实验室技术人员和医疗保健专业人员提供专门培训项目，并为旨在在美国执业的外国培训医生提供培训。其主张美国在这些领域存在"有充分文献记载"的技能专业人员短缺，且其倡议直接针对这一缺口。但是，正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有全国重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们也认定申请人未表明其培训活动将如何充分延伸至其所教授的个人之外，以与国家重要性相称的水平影响该地区或我们国家更广泛的范围。此外，几乎没有证据表明其未来工作将影响或显著缓解任何所称的国家短缺。

此外，虽然申请人提交了一份概述其事业潜在经济影响的专业计划，但其未证明其所称的就业和收入预测如何显示出雇用美国工人的重大潜力，或如何为其将开始运营的纽约地区或国家带来实质性的积极经济效应。例如，申请人的商业计划预计在运营第一年雇用7名员工，销售额为1,244,750美元，到第五年增至21名员工，销售额为3,693,851.09美元。其还估计其公司到第五年将缴纳498,166.21美元的税款，并在当地经济中创造33个间接就业岗位。然而，该计划未提供足够的细节或证据支持这些预测的依据，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。

具体审视该计划，虽然专业计划提出了一项雄心勃勃的扩张方案，在宾夕法尼亚州、北卡罗来纳州和马萨诸塞州开设更多地点，并在第五年末扩展至全国，但预期开支似乎并不完全吻合。例如，在第三年，尽管所述目标是在[已隐去]开设更多地点，预计设备成本似乎并未上升。此外，在第四年，租金开支金额似乎并未反映所述预期在[已隐去]开设另一地点。由于这些预测似乎与总体计划不一致，其他数字的可靠性或依据存疑。

然而，即使我们假定这些数字准确，申请人也未解释其收入数据的重要性，或该数据如何表明对地区或国家经济的任何潜在利益——即使在像纽约这样经济低迷的地区——将达到Dhanasar案所设想的"实质性积极经济效应"水平。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第890页。同样，虽然申请人主张其事业将通过创造就业促进当地经济增长，但其未提交证据说明所称到第五年创造21

个直接就业岗位和33个间接就业岗位如何显示出雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式表明其事业的潜在经济影响将如何对地区或国家经济产生任何可证明的效果。虽然任何增加的业务活动都有可能对经济产生积极影响，但证据未表明由其特定工作产生的经济活动将如何产生如此重大的地区或国家影响，以致具有全国重要性。

我们还考虑了由[已隐去]医疗科学家[已隐去]撰写的专家意见书，以及前工作同事、教授和专业人士熟人的其他支持信。然而，这些信件也未确立该事业的全国重要性。[已隐去]博士虽就拟议事业及其所称利益发表意见，但其意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作特别是将如何产生如此具有全国重要性的影响。例如，[已隐去]博士认为申请人的公司将在"通过创新研究和应用精确、尖端的生物化学技术推进诊断生物化学方面发挥关键作用"。其还提出该公司的研究部门将"通过开发新的诊断方法和贡献对疾病机制的宝贵见解来支持更大的科学界"，这将"促进对复杂健康状况的更深入理解，有助于开发靶向治疗，并确立[已隐去]作为国家生物技术创新贡献者的地位"。但除这些宽泛的概括外，[已隐去]博士几乎未提供解释或佐证证据，将申请人的公司直接与这些所称利益、行业范围影响或其他重大社会或经济效应联系起来。相反，其意见在很大程度上是结论性的，未具体解释申请人的特定工作——而非整个行业——将如何产生如此具有全国重要性的影响。

同样，申请人的其他支持信在确立申请人符合Dhanasar案第一项要件方面的证明价值甚微。虽然作者们赞扬申请人的技能、个人特质和过往成就——这些因素更多与第二项要件相关——但他们未讨论申请人具体的拟议事业或其影响。虽然我们认识到申请人拟议事业的实质价值，但我们无法认定，就目前构成的申请人特定事业的记录将达到全国重要性的水平。

因此，我们同意SCOPS的意见，即证据未表明，除向其潜在客户和员工提供的利益之外，申请人的拟议事业将产生更广泛的影响，达到Dhanasar案第一项要件下的全国重要性水平。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关其是否已确立符合Dhanasar案其余两项要件资格的其余问题和论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯粹咨询性的认定"）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的全国重要性要素，其未确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。