OCT022025_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

案卷号：39384243 日期：2025年10月2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）

申请人是一名药理学博士生，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，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了申请，认定记录未能证明申请人已确立其拟从事事业的全国重要性。SCOPS还表示，关于美国是否总体上会因豁免劳工证要求而受益的第二个潜在驳回理由的审议，因第一个已述驳回理由而“已无实际意义”。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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（de novo）。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，本办公室将撤回该决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得“在国家利益下”对工作要求行使自由裁量豁免。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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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）。

- 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体上，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人在2024年11月提交申请时，以F-1非移民学生身份在美国，正在[已隐去]攻读博士学位。其博士研究包括在[已隐去]的研究奖学金。

申请人来自[已隐去]大学的药物科学硕士学位符合高级学位，其拟从事的职业符合专业人士。

申请人对其拟从事事业描述如下：

我拟从事的事业是开发创新的生物分析检测方法，以高效表征靶向体位性动脉高血压（PAH）和神经内分泌肿瘤（NETs）的复杂生物制品的临床药理学特征。……神经内分泌肿瘤的发病率、患病率和死亡率在过去二十年中持续显著上升。……

申请人描述了两个候选药物ADCT-701和ZM-A001，它们“均处于早期临床研究阶段”。他表示：

因此，我拟从事的事业具有重要意义，因为它旨在开发创新、适应性强的生物分析检测方法，这些方法将用于表征这两种复杂生物制剂的临床药代动力学/药理学特征。这些知识对于理解ADCT-701和ZM-A001的体内命运（即吸收、分布和消除）至关重要。……没有这些步骤，药物开发过程将停滞。因此，药物开发者和监管机构（即FDA）都严重依赖生物分析检测方法在药物开发过程中做出知情决策，这凸显了我贡献的重要性。

记录表明，如申请人所述，拟从事的事业本质上是其在[已隐去]研究奖学金的研究主题，正如担任申请人导师的[已隐去]资深研究员所描述。申请人补充道：

我将继续通过在重要科学期刊上发表同行评审论文、在专注于药理学、分析方法开发和药物发现的知名会议上进行报告，在[已隐去]及整个科学界传播我的研究成果。

A. 实质价值和全国重要性

Dhanasar国家利益测试的第一项要件——实质价值和全国重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。事业的 merit 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。在确定拟从事的事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。同上。

本办公室同意SCOPS关于拟从事的事业具有实质价值的认定。然而，本办公室不同意SCOPS关于申请人未确立证明拟从事事业全国重要性所必需的更广泛影响的结论。申请人工作的影响不限于将与其直接互动的少数患者、学生或客户。申请人打算通过报告和出版物传播其工作，其打算开发的方法可被制药行业用于开发和测试申请人拟从事事业中指定的药物以及可能其他药物。所有这些因素都表明其事业具有更广泛的影响，达到全国重要性的水平。

尽管如此，本办公室同意SCOPS更广泛的结论，即申请人未确立国家利益豁免的资格。在此过程中，本办公室不同意SCOPS关于申请人已确立其处于有利地位以推进拟从事事业的结论。本办公室将在下文讨论此问题。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该个人。同上，第890页。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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。

SCOPS发出了补充证据请求（RFE），指出申请人的初始提交提供了“ 关于自申请人职责和责任的泛泛之谈 ”，但缺乏具体、有说服力的证据和信息来确立申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。在申请人回应RFE后，SCOPS得出结论认为申请人已履行其举证责任：援引申请人的“ 教育、成功、认证、意图/提案、作为经验丰富的医学科学家/学者的经验、推荐信、认可、意向书等 ”，未作进一步阐述。

在认定Matter of Dhanasar中的申请人处于有利地位以推进其拟从事事业时，本办公室援引了其“ 多个相关领域的研究生学位 ”；“ 详细描述美国政府对其研究的兴趣和投资的专家信函 ”；以及“ 证明申请人在[联邦]资助的项目中发挥重要作用的文件 ”。同上，第892-93页。按照这些标准，本办公室不能同意SCOPS的结论，即申请人已提交足够证据以认定其处于有利地位以推进拟从事的事业。

在考虑申请人过去工作及其领域认可的证据时，本办公室谨记，申请人不能仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平而获得豁免资格。[2] 见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第886页注3。因此，关于申请人是否处于有利地位以推进拟从事事业的审议不限于申请人是否有资格在特定领域工作的问题，甚至不限于该申请人是否在特定领域具有显著较高的专业水平。国家利益豁免要求更高水平的证据。

为满足国家利益测试的第二项要件，Dhanasar中的申请人确立了诸如“ 其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体持续的兴趣和资助 ”等因素。同上，第893页。在本办公室面前的案件中，现有记录不包括达到类似水平的证据。

本案申请人主张其拥有“ 丰富经验 ”，并援引其“ 由三个与药理学相关的学位构成的教育背景 ”。我们认可申请人拥有两个硕士学位，但事实仍然是，其在提交申请时仍是一名博士生。其经验在很大程度上仅限于其在与仍在进行的学业相关的情况下所从事的工作。申请人未能证明这一经验水平在其领域内通常会被视为“ 丰富 ”。

申请人仅记录了少量已发表和已展示的作品。申请人仅提交了这些作品的部分副本。由于副本不完整，它们仅能证明已发表材料的存在，但申请人未解释这些材料与其具体拟议事业的相关性。所提交的材料均早于其博士研究和D奖学金，且所提交的部分未提及ADCT-701或ZM-A00l，也未在更一般意义上提及构成申请人拟议事业核心的生物分析测定方法的开发。

申请人在实现拟议事业方面的进展仅包括其博士研究的前十个月。在开始!大学的博士项目之前，申请人曾从事药理学研究，但记录并未显示这一博士前的工作——无论是学术性的还是专业性的——与构成拟议事业核心的具体研究领域直接相关。

记录并未显示制药行业和研究界对申请人的工作产生了足以值得国家利益豁免这一特殊利益程度的兴趣。申请人提交了其领域内多位学术人士的推荐信。这些人士赞扬了申请人的技能，并讨论了其研究领域的整体重要性，但强调的是其工作的未来前景，而非已确立的成功记录。此外，这些推荐信并未显示申请人的工作已在其所从事的研究之外引起重大关注。申请人将来自I L___J的一位教授的推荐信称为“ 独立咨询意见 ”，但该教授在其信中表示申请人“ 来到我的实验室工作了很短一段时间 ”。

申请人的药理学领域属于STEM（科学、技术、工程和数学）类别。美国公民及移民服务局政策手册认可与STEM学位和领域相关的特定证据

2 综合来看，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(4)(i)的规定表明，拥有显著高于通常水平的专业知识的外国人通常须遵守劳工证要求。

考量因素，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。6 美国公民及移民服务局政策手册F.5(D)(4)，https://www.uscis.gov/policy-manual。

美国公民及移民服务局政策手册进一步指出：

对于[Dhanasar]第二项要件……，个人的教育和技能组合与个人是否处于有利地位以推进该事业相关。美国公民及移民服务局认为，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美国竞争力或国家安全具有重要意义的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。

同上。然而，如上所述，申请人在提交申请时尚未完成其博士研究。

关键和新兴技术是指对美国国家安全（包括军事防御和经济）至关重要的技术。同上，第n.92注。起初，申请人并未援引与STEM领域或关键和新兴技术相关的规定。在回应补证通知时，申请人称其：

为针对罕见和危及生命的疾病的疗法开发生物分析测定方法和药代动力学评估的工作属于“ 生物技术 ”类别，该类别涵盖医学和健康相关技术的进步。该领域在关键和新兴技术清单中被明确列为对国家安全和创新至关重要。

申请人提交了2024年2月《关键和新兴技术清单更新》的副本，该文件并未印证上述主张。“ 生物技术 ”标题下列出的七项技术3不包括“ 生物分析测定方法 ”或“ 药代动力学评估 ”，且申请人未指明七项所列条目中哪一项 purportedly “ 明确强调 ”了其研究专长。

申请人对补证通知的回应援引了“ 其在 I I l的著名奖学金、其学术出版物和引用、其专业会员资格、其研究资助，以及其领导力、培训和志愿者表彰的证据 ”（证物编号省略）。但申请人未解释这些因素如何证明其处于有利地位以推进拟议事业。例如，申请人在O的奖学金涉及申请人在其拟议事业中所描述的那类研究。但没有证据表明其发起了与D奖学金相关的研究项目，而非加入了一个现有项目。记录中记录的资助包括学术奖学金、津贴和名义性的差旅奖励。

3 所列七个类别为：“ 新型合成生物学，包括核酸、基因组、表观基因组和蛋白质合成与工程，包括设计工具 ”；“ 多组学及其他生物计量学、生物信息学、计算生物学、预测建模和功能表型的分析工具 ”；“ 亚细胞、多细胞和多尺度系统的工程 ”；“ 无细胞系统和技术 ”；“ 病毒和病毒递送系统的工程 ”；“ 生物/非生物界面 ”；以及“ 生物制造和生物加工技术 ”。

这些材料反映了申请人的能力及其在获得博士学位方面的进展，但申请人未能证明这些材料使其在领域内脱颖而出，达到与Dhanasar案申请人相当的水平。

在我们可以得出结论认为申请人处于有利地位以推进其具体拟议事业之前，记录需要进一步发展。因此，我们将此事项发回重审SCOPS以进一步审议和采取行动。

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. 第890-91页。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格的性质或拟议事业，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。同上。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立，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。同上，第891页。

SCOPS指出申请人未满足Dhanasar第三项要件，但未对该问题作任何详细讨论。相反，SCOPS指出该问题“已无实际意义”，因为申请人未满足所有在先要件。由于我们正将此事项发回重审以进一步审议第二项要件，且SCOPS尚未处理第三项要件的实质，第三项要件尚未成熟到可进行上诉审查的程度。

命令：撤销该决定。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。