# APR122024_01B5203 · 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：30628157 日期：2024年4月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名利用生物技术工具推进癌症治疗的研究人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位offer要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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决定中）的意见，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）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但记录未反映其已证明对所需职位offer因而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本院上诉审理。

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)。本院对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本院将支持上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位offer要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本院在先例决定Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，USCIS可自由裁量地授予被归类为EB-2类别的申请人国家利益豁免，免除职位offer要求因而免除劳工证要求，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求因而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本院考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本院考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求因而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免职位offer要求因而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。需要确定的唯一问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求因而豁免劳工证要求将符合国家利益。

提交申请时，申请人是马萨诸塞州_____的“生物科学家”，开发和执行细胞测定以表征新型异双功能分子，同时利用细胞系工程和细胞技术研究平台和新靶点。申请人拟继续从事肿瘤发生研究，并利用其创建的生物测定开发癌症治疗新技术，以促进癌症药物和生物标志物的筛选、表征和开发。

基于下述理由，本院认定申请人已依据Dhanasar中确立的分析框架证明符合国家利益豁免的资格。

A. 实质价值和国家级重要性

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本院考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人提供了充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值性质，但未认定该拟从事的事业达到国家级重要性水平。1 申请人提交的材料包含生物技术和癌症研究领域专家出具的具有证明力的支持信，以个性化和有意义的细节描述了申请人的经验、工作和拟从事的事业，以及申请人现任雇主出具的详细陈述，描述了申请人的事业、其测定方法的开发及其对最终利用磷酸化诱导嵌合小分子（PHICS）推进癌症治疗的潜在前瞻性影响。此外，申请人提交的文件表明其拟开展的研究具有对该领域的更广泛影响，因为研究结果过去和现在都打算继续通过科学期刊传播给该领域的其他人。而且，申请人的事业涉及其研究中的关键和新兴生物技术。2 申请人的主张得到实质性、相关且具有证明力的证据支持，证明其拟开展的研究兼具实质价值和国家级重要性。

1 我们与申请人一样，对审理主任的决定持有一定程度的关切。在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。而在其决定中关于Dhanasar框架第一项要素的第二部分，审理主任的结论是申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。然而，审理主任对国家重要性的分析依赖于该框架第三项要素的内容，而在第三项要素中，我们要判断的是，综合权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求是否会对美国有益。例如，在得出拟议事业不具有国家重要性的结论之后，审理主任紧接着表示，申请人未能证明“豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求会对美国有益”，并接着列举了先例决定中的若干第三项要素因素。在该决定后文“国家重要性”这一加粗标题下，审理主任起初（且正确地）解释说，Dhanasar框架下国家重要性分析的焦点是具体的拟议事业，而非申请人拟从事工作的领域或行业。然而，其随后又对申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业进行了分析，而这属于该框架的第二项要素。考虑到审理主任在补件通知中曾表示，申请人的教育和经验证据足以证明其处于有利地位以推进其事业，因而符合Dhanasar框架的第二项要素，却在决定中得出相反结论，这一点尤其令人关切。审理人员必须充分解释拒绝签证申请的理由，以使申请人有公平的机会对该决定提出异议，并使我们有进行有意义的上诉审查的机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。尽管审理主任的决定未能充分或全面地解释其认定申请人拟议事业不具有国家重要性的结论背后的理由，但经本决定所述之重新审查，我们认定记录中包含实质性、相关且具有证明力的证据，表明申请人有资格获得批准工作邀请国家利益豁免这一有利裁量行为的资格，因而豁免劳工证要求。

2“许多旨在推进STEM（科学、技术、工程或数学）技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关的方面具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。”一般见6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

因此，他们已根据Dhanasar框架的第一项要素证明了其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要素将焦点从拟议事业转移到申请人身上。记录包括申请人的简历、其学业记录、已发表和已展示的作品、推荐信，以及众多引用其研究成果的文章的文件材料。3 具体而言，申请人提供了推荐信，以有意义的细节描述了其在检测方法开发、生物技术、细胞生长调控、选择适当的生物候选物以供进一步研究方面的专业知识，以及其在当前及其他相关领域以往的成功记录。作为关于其工作重要性的佐证文件，申请人提供了证据，表明其已发表的作品被独立研究人员频繁引用，且其作品的被引率相对于该领域的其他人而言较高。申请人作为生物技术、肿瘤学和癌症治疗学交叉领域研究人员的经验和专业知识、已发表的文章、引用证据、其领域的进展以及在知名研究机构的职业发展，使其处于有利地位以推进其拟议事业。此外，记录中还包含大量资本注入为申请人将开展其事业的实体提供资金的证据。因此，申请人已证明其符合Dhanasar框架的第二项要素。

C. 综合权衡之下豁免是否有利

第三项要素要求申请人证明，综合权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求会对美国有益。4 作为拥有高级学位并曾在知名高等教育机构和行业中担任研究科学家的研究人员，申请人在细胞层面分析生物材料以研究既定条件下的属性和行为、旨在影响结果方面拥有相当的教育、经验和专业知识。记录还表明，申请人最近的研究具有带来广泛医学益处的潜力。此外，申请人已记录其在推进新颖研究方面的以往成功。他们还证明了其拟议工作在推进治疗和疗效以降低发病率和死亡率方面的重要性。因此，我们认定申请人提供的贡献具有如此价值，以至于综合权衡之下，即使有其他合格的美国工人可用，他们也会使美国受益。因此，申请人符合Dhanasar框架的第三项要素。

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美国竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关，是第二项要素评估中应与其他证据一并考虑的一个特别积极因素。 ”一般见6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

4 在评估第三项要素时，USCIS认为记录中包含的以下事实组合是一个强有力的积极因素：（1）该人拥有STEM高级学位，尤其是Ph.D.；（2）该人将从事推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力重要的STEM领域的工作；以及（3）该人处于有利地位以推进具有国家重要性的拟议STEM事业。一般见USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(D)(2)。

III. 结论

申请人已符合Dhanasar分析框架中规定的三项必要要素。我们认定其已证明有资格并另外在裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉获支持。