APR162024_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

案卷编号：32081991 日期：2024年4月16日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名机械与航空航天工程师，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艺术、科学或商业领域具有特殊能力的人员。此外，他寻求对EB-2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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。[1] 我们驳回了其上诉，并初步驳回了申请人合并提出的重新开案和复议动议，但随后基于服务动议重新开案。现该事项因合并提出的重新开案和复议动议而再次提交至本办公室。

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)。经审查，我们将批准该动议并支持上诉。

一、法律

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)的规定将美国公民及移民服务局（USCIS）重新开案或复议的权力限于申请人已证明该行动具有“ 正当理由 ”的情形。因此，为获得重新开案或复议，申请人不仅须满足8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iii)的形式提交要求（例如提交正确填写并签署的I-290B表格《上诉或动议通知》及正确费用），还须证明批准该动议的正当理由。具体而言，重新开案动议必须陈述新事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须确立本办公室先前的决定基于对法律或政策的不正确适用，且根据决定时诉讼记录中的证据该决定是错误的。§ 103.5(a)(3)。本办公室

[1] 由于审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，该决定未评估申请人关于其亦符合具有特殊能力人员EB-2分类资格的替代主张。

对动议的审查仅限于审查本办公室最新的决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(ii)。本办公室可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。

二、背景

在提交本申请之前，申请人受雇于_____担任高级工程师，在此职位上，他作为_____的承包商在佛罗里达州_____提供空气动力学和计算流体力学（CFD）工程服务。他表示打算在美国继续从事机械与航空航天工程领域的工作，特别专注于CFD，他解释说CFD是流体力学的一个分支，使用数值分析和数据结构来分析和解决涉及流体流动的问题。

记录表明，申请人作为专攻CFD的机械与航空航天工程师的拟议工作包括：为特殊应用进行流动物理学基础研究；开发应对一般和特殊挑战的数值工具和方法；进行根本原因分析以识别和解决气热问题和流固耦合问题；以及在实验前后使用CFD设计和分析装置和部件。他表示其工作将通过促进多学科互动以及基于CFD研究的各种方法和技术的应用，在CFD领域提供更多信息并增进理解。申请人解释了其研究将如何考察各种技术的重叠，指出了飞机机翼与用于发电的涡轮叶片之间的关系，以及飞机空气动力学如何能够促成空气动力学上燃油效率高的汽车的生产。

记录表明，申请人分别于2015年和2011年从_____获得航空航天工程博士学位和硕士学位。记录还表明，申请人在美国完成研究生学业之前，获得了两个外国专业工程学位，涉及含能材料和燃烧。因此，本办公室的上诉决定认定记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。在驳回合并动议时，本办公室确认了上诉裁定，即申请人满足了先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所述分析框架的第一项要件，但未能充分证明其在第二项要件下处于有利地位以推进拟议工作。

Dhanasar规定，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项[2]批准国家利益豁免，如果申请人证明：（1）拟议工作兼具实质价值和国家重要性；（2）该个人处于有利地位以推进其拟议工作；以及（3）权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。[3] 由于本办公室的动议决定认定申请人不满足第二

[2] 另见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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[3] 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

项要件，本办公室未在Dhanasar分析框架下分析第三项要件，即剩余的资格依据。[4]

在动议待决期间，USCIS更新了《USCIS政策手册》的指导，就与科学、技术、工程或数学（STEM）领域高级学位人员相关的具体证据考量提供了额外指导。[6] USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。另见USCIS政策警报，PA-2022-02，《高级学位专业人士或具有特殊能力人员的国家利益豁免》（2022年1月21日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20220121-NationalInterestWaivers.pdf。

由于本案申请人拥有与拟议工作相关的STEM领域高级学位，其受到上述政策手册更新的影响，但本办公室的动议决定未涉及这些更新。因此，2024年2月，本办公室依据8 C.F.R. § 103.5(a)(5)(ii)主动重新开案申请人的动议，以重新审议其动议书面论证意见中所含主张的实质。申请人获准有30天期限提交补充书面论证意见。在申请人的补充书面论证意见中，他主张本办公室的动议决定基于对USCIS政策的不正确适用，并论证记录表明申请人已满足Dhanasar分析框架中剩余的两项要件。

三、分析

如前所述，本办公室面临的问题是申请人是否提交了有书面证据支持的新事实，足以批准重新开案其上诉，和/或是否确立了本办公室驳回上诉的决定基于对法律或USCIS政策的不正确适用。申请人必须具体指明在上诉中提出但在本办公室初始决定中被错误裁决或遗漏的事实和法律问题。

A. 复议动议

1. 处于有利地位以推进拟议工作

第二项要件将重点从拟议工作转移到个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议工作，本办公室考虑的因素包括但不限于教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议工作的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。本办公室的上诉决定审查了申请人的简历、学术记录（包括其航空航天工程博士学位）、引用其研究发现的文章、同行评审活动以及工作邀请等文件。[5] 本办公室还注意到，

[4] 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

[5] 根据上述更新后的指导，“USCIS将STEM领域与拟议工作相关且与推进关键和新兴

申请人提交了推荐信，描述其在CFD分析以及机械与航空航天工程方面的专业知识，以及其在那些研究领域过往的成功记录。在我们的上诉决定中，我们认定，尽管记录表明申请人在其研究生学习和职业生涯中开展、发表并展示了研究，但其未能证明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议的CFD研究。

在动议中及在其补充书面论证意见中，申请人主张我们未能仔细分析其在该领域成功记录的强有力例证，包括详细说明其开发先进燃气轮机扩压器的工作以及其运用CFD新技术对热气排气流路进行流体动力学建模如何影响了机械与航空航天工程领域的信件。经进一步审查，综合考量后，所提交的专家证言信件及其他文件充分证明申请人的过往经验使其处于有利地位以推进其拟议事业。

例如，I I，I I一家航空航天部件公司的工程总监，陈述申请人使用CFD解决了其客户在军用 飞机上使用的锥形探头的一个安全问题。他解释说，一种“ 压力下垂 ”导致飞行中读数错误，增加了失速和空中相撞的风险。在I Ⅱ I各飞机制造商的气动专家无法解决该问题后，该问题被转交给I Ⅱ !航空航天工程系的申请人进行CFD分析。

陈述申请人确定流过探头的空气达到超音速并形成激波，导致静压测量误差并导致高度和空速计算不准确。申请人建议在锥体表面设置小凸起以有效“ 触发 ”边界层并分离激波；当客户实施“ 触发点 ”后，问题得以解决。I !表示I I将申请人的解决方案纳入所有新的锥形探头设计中，以消除压力下垂问题并防止飞机事故。因此，申请人证明其在CFD建模中的新颖解决方案对重新设计I l探头设计至关重要，并已被其军用飞机客户实施和使用。

关于申请人在为I I担任承包商期间为高度复杂的燃气轮机的设计和开发开发CFD建模解决方案和技术的工作，记录包含来自I I的两封信，I I是I I燃气轮机技术部门的首席工程师和项目负责人，在2013年至2019年期间担任申请人的技术主管。他表示申请人在叶轮机械空气动力学和CFD领域的研究“ 对改进燃气轮机排气扩压器和涡轮叶片尖端空气动力学的发展起到了关键作用，这继续带来燃气轮机效率的创新和改进。 ”

技术或其他对美国的竞争力或国家安全重要的STEM领域，这是根据第二项要件进行评估时与其他证据一并考虑的一个特别积极因素。 ”见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(2)。

I提供，2015年至2019年间，申请人在I I排气扩压器试验台上领导实验测试和计算分析，在那里他应用新颖的数值技术对当前和先进空气动力学排气扩压器技术的性能进行建模。他还开发了CFD中的新技术来对热气排气流路的流体动力学进行建模。6 他进一步专注于优化排气扩压器在各种负载条件下的性能。I I断言申请人的研究对改进现有和新设计的燃气轮机排气扩压器至关重要，并使I l能源能够交付新颖的燃气轮机排气扩压器，特别是BL级燃气轮机。具体而言，申请人在实现更小占地面积的同时提供比先前H级发动机高25%的功率输出方面发挥了关键作用，为全球公用事业公司客户提供更稳定和高效的电力。

此外，申请人提交了一封日期为2018年的信件，来自l I，热力涡轮机械负责人，at the _____，该机构在轴流燃气轮机扩压器流动领域与 合作。___ 陈述他自2015年以来一直与申请人合作，并确认申请人负责I I试验台和真实燃气轮机能量扩压器的流体动力学模拟，以及其参与高度复杂的燃气轮机的设计和开发以实现高效可靠的发电。I !解释说，由于燃气轮机也适用于太阳能热发电厂，申请人在燃气轮机开发工作中的技能和专业知识在多个领域有应用，例如开发无化石燃料的电力供应，“ 这意味着[申请人]实际上正在当今社会和子孙后代最重要的领域之一工作。 ”

在动议中，申请人主张其提供了额外证据，证明其工作具有直接实际用途，因为已发表材料显示，其曾以重要方式参与设计的新型I I燃气轮机扩压器正被公用事业公司实施和使用，并在叶轮机械空气动力学领域受到赞誉。发布于www.powermag.com和www.dieselgasturbine.com网站上的文章截图表明，BL级发动机已在全球范围内实现商业化，包括在美国、英国的燃气发电厂以及韩国的一座联合循环（燃气/蒸汽）发电厂。这些截图表明，“ 更高效率 ”的BL级旨在“ 与燃煤发电厂相比，每年节省燃料并减少高达3.7百万公吨的二氧化碳排放 ”，使此类涡轮机成为“ 备用和平衡可再生能源的最佳匹配 ”。

此外，在动议中，申请人提供了I I教授的一封信，该教授是I II日本机械工程系CFD实验室的首席研究员，他赞扬申请人在风能工程方面的博士工作，特别是其使用多元素翼型来提高垂直轴风力涡轮机性能的新颖做法。他承认从申请人的工作中受益，并在自己已发表的四篇文章中重点介绍了其研究。在我们的上诉决定中，我们认定引用数量

6 I表示申请人为 进行的研究结果具有专有限制，阻止其发表；他表示“ [申请人]研究的主要发现包含在I 排气扩压器设计和开发指南中 ”，这些“ 是机密文件，不能披露。 ”

并未反映对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar的第二项要件。

虽然强有力的引用历史可用于确立个人工作在更广泛领域内的影响力或重要性，但经审查，我们同意申请人在动议中的论点，即综合证据支持其主张，即其过往工作已在工业环境中找到实际应用，使其处于有利地位以推进拟议事业。上述文件以及本决定中未讨论的其他材料提供了具体例证，表明申请人在叶轮机械和优化CFD建模中的新颖解决方案和技术极大地促进了燃气轮机技术发展，成为其领域进步的推动力，并已被公用事业公司实施和使用。因此，记录充分证明申请人在CFD中的新技术代表了成功和进步的记录，使其处于有利地位以推进其拟议事业。

此外，申请人提供了该领域潜在雇主的来信，提及其在CFD领域与航空航天行业相关的个人研究或成就。7例如，来自I的一封信表明I I，I I的工程项目经理，有兴趣雇用申请人，基于其通过I I探头的工作对“ [航]空安全的贡献 ”，以及其“ 构思和彻底调查[一种]使用航空技术提取风能的先进模型 ”。关于后一问题，他引用了申请人的两篇出版物（2013年_____和2017年_____-作为申请人新颖方法的例证，即调整航空航天领域常用的方法和技术，通过将飞机机翼标准的多元素翼型用于增强风能提取，来提升风能工程领域。

此外，_____的一名机械与航空航天工程助理教授表示，他在考虑申请人担任涉及优化[已隐去]的研究工程师职位时评估了申请人的工作，该职位与[已隐去]合作。他声称申请人“ 展现出一种真正罕见的能力，能够支持并开展关于通过CFD研究流动物理细节的新研究 ”，并且“ 已将自己置于风工程、航空航天科学和CFD工程领域的前沿 ”。此外，_____的一名研究航空航天工程师表示，[已隐去]“ 对[申请人]所提议的事业表现出极大兴趣 ”，并指出[已隐去]利用CFD推动民用和军用航空学的进步。

最后，在其补充书面论证意见中，作为关于其工作重要性的进一步佐证文件，申请人引用了2024年美国国家科学技术委员会更新的清单

7 由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑关于其在_____的职位以及其在_____和_____的期望职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

的关键和新兴技术清单，并指出申请人参与了与所列关键和新兴技术领域相关的项目，例如[已隐去]。他在机械与航空航天工程及CFD等STEM领域及其在叶轮机械、航空安全和可再生能源等领域应用方面的经验和专业知识，以及他在其领域的进展和已发表文章，使他处于有利地位以推进其拟议事业。因此，经审查，我们同意申请人的主张，即他已证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

2. 确定豁免对美国之益处的权衡因素

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可以评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得职位邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。

在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体权衡而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。此外，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：拥有高级STEM学位，尤其是博士学位；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；以及该个人处于有利地位以推进具有国家重要性的拟议STEM事业。

证据表明，作为拥有博士学位的机械与航空航天工程师，申请人在其STEM研究领域拥有相当的经验和专业知识，并且他将从事推进关键或新兴技术的工作。申请人已记录其在工业环境中使用CFD分析和解决与空气动力学和叶轮机械相关问题的过往成功。记录还表明，先进燃气涡轮发动机技术的研究进展带来了广泛的科学益处。基于申请人成功研究工作的过往记录及其拟议工作对推进美国科学利益、促进关键和新兴技术的重要性，我们认定其贡献具有如此价值，以致总体权衡而言，即使假设有其他合格的美国工人可用，它们也将有利于美国。因此，申请人满足Dhanasar框架的第三项要件。

经审查，记录确立申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件。我们认定，他已证明其符合资格，并且作为裁量事项， otherwise 应当获得国家利益豁免。

IV. 结论

申请人已证明其复议动议符合8 C.F.R. § 103.5(a)(3)对复议动议的要求。因此，我们将批准其复议动议。

由于申请人已在复议动议中证明资格，我们无需处理重新开案动议中提出的论点。重新开案动议已无实际意义。

裁定：复议动议获批准，上诉获支持。