AUG032021_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：12483763 日期：2021年8月3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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士成员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将支持上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国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。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格，我们同意该认定。4 剩余需考虑的问题是，其是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格，以及是否在其他方面值得行使有利裁量。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性5

在提交申请时，申请人正在[已隐去]大学攻读土木工程[已隐去]工程博士学位。来自[已隐去]大学土木工程系及[已隐去]管理研究中心[已隐去]教授的一封信表明，其有意在申请人完成博士学业后聘用其为博士后研究助理，从事[已隐去]极端事件的预测研究，并指出申请人将协助其进行[已隐去]系统的预测建模，涉及位于[已隐去]地区和[已隐去][佛罗里达]的两个[已隐去]管理项目。6

申请人表示，其拟议事业是继续其在[已隐去]方面的研究，并指出“ 理解 underlying 现象的行为[已隐去]并将其纳入[已隐去]模型，可大幅改善我们对[已隐去]的预测，以及对[已隐去]形式的极端事件的预测 ”。其随后确定了研究的以下三个主要目标：
1. 开发一个[已隐去]模型，纳入[已隐去]及其他影响[已隐去]动态的 underlying 因素，以准确表示和预测[已隐去]生成；
2. 扩展其此前关于[已隐去]模式的研究，纳入美国全部二十一个[已隐去]地区的[已隐去]站点数据，以更全面地预测[已隐去]及其他[已隐去]极端事件；以及
3. 优化和推广其最初开发的风险知情决策框架，以更广泛地应用于[已隐去]生成。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人随证据提交了一份学术评估，将其外国土木工程应用科学硕士学位等同于美国硕士学位。
5 我们注意到，尽管审理主任认定“ 申请人提交了充分证据证明其事业具有实质性价值和国家重要性 ”，但其决定中未包含对第一项要件因素的分析。
6 由于申请人申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关其就业的信息，以说明其打算从事该事业的身份/能力。

申请人主张，其拟议研究具有重大重要性，因为其打算开发的模型“ 提供了关于随时间推移可用性的关键洞见 ”。具体而言，他表示“ 此类信息使规划者能够高效分配有限的[已隐去]，包括在发生_____的情况下。 ”为证明其研究具有实质价值，他提交了世界银行的信息，说明预测模型如何是缓解全球[已隐去]和减少[已隐去]社会经济代价的关键策略。他还提交了美国能源部[已隐去]能源效率与可再生能源办公室的一份报告，讨论[已隐去]作为可持续且可靠燃料来源的好处及其与[已隐去]相关的好处。此外，[已隐去]大学土木与环境工程系助理教授[已隐去]的一封信指出，申请人拟议研究涉及[已隐去]工程领域内一个持续存在的关切，即需要对[已隐去]进行准确表征。他指出，“ 近期人类对气候和景观的改变日益改变了世界各地的[已隐去]，增加了[已隐去]建模的复杂性。 ”另一封信来自[已隐去]大学生物与农业工程系[已隐去]工程教授，评论了准确数学模型的必要性，指出此类模型对于建设[已隐去]和其他大型[已隐去]项目是必要的。该证据确立了申请人拟议事业的实质价值，因为其提议就大型[已隐去]项目的管理提供关键洞见，并建立[已隐去]模型以尽量减少[已隐去]及其他相关现象的负面影响。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。关于其研究提案，他引用了2018年美国地质调查局的一份报告，该报告认定“ 数据不确定性是影响[已隐去]建模工作的首要挑战 ”，并表示“ 适当的评估、监测和建模工具对于维持[已隐去]对美国消费者[已隐去]以及预测和缓解由全球气候变化引起的极端天气事件（包括[已隐去]上升）不可或缺。 ”基于此，申请人指出，其“ 开发全面的预测[已隐去]模型显然与改善[已隐去]、通过美国增加[已隐去]规划和管理举措相关 ”。

他还提到了一份2014年美国国家气象局报告，指出该年据报“ 美国境内因l I导致55人死亡和2.86 billion美元财产损失 ”。申请人主张，通过开发能够准确预测及其他 I I I J
Ⅰ • 0 bxtremes的模型，他可以帮助减轻与l I相关的社会经济负担。
申请人还提交了数封推荐信，这些信件表明其拟议研究已经并将继续通过增进预测 r 和~-----~规划与管理的知识而使Jroader科学界受益。因此，我们认定他已证明其拟议事业具有国家重要性，并满足Dhanasar框架第一项要件的要求。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。在此我们判断申请人是否已确立其处于有利地位推进该事业，考量因素包括但不限于教育、经验、成功记录、未来活动计划以及相关实体或个人对拟议事业的兴趣。如上所述，记录显示申请人持有土木工程专业方向的高等学位，这为其提供了推进拟议事业所需的教育。他还提交了其同行评审论文的副本、发表在顶级科学期刊上的众多被引文章（其中许多将其列为第一作者）、关于其他研究人员引用这些论文和文章的证据，以及其作为该领域学术出版物同行评审人的服务证据。此外，申请人提供了获得资助拨款的证明文件，以及来自工程专业人士和研究人员的众多推荐信，说明申请人如何推进了[已隐去]领域的知识。

多份专家推荐信列举了受益人的工作如何在[已隐去]领域得到应用或以其他方式影响了[已隐去]管理领域的实例。例如，[已隐去]高级水资源工程师[已隐去]描述了申请人在风险知情决策（RIDM）框架方面的工作，指出该框架“ 可作为运营规划者应对[已隐去]事件的资源 ”。[已隐去]高级地理空间数据科学家[已隐去]也描述了申请人在开发新的“ 模糊多准则决策框架 ”方面的研究，该框架帮助决策者就[已隐去]项目作出判断。他指出，其他研究人员将申请人在模糊数参数形式方面的研究应用于2012年其框架在[已隐去]应急管理中的一个实例。上文引述的关于需要对[已隐去]进行准确表征的[已隐去]指出，[已隐去]生命科学大学的一个团队在该领域依赖申请人的方法学，得出结论认为[已隐去]对[已隐去]有重大影响。此外，记录包括来自Google Scholar的证据，显示申请人已发表作品（至少13篇出版物）的被引次数，以及部分出现这些引用的文章的副本。该证据表明其研究被与其并无合作的其他研究人员频繁引用，并支持上述信件及记录中其他材料关于其在推进事业方面成功记录的陈述。因此，这有助于证明申请人处于有利地位在美国推进其拟议研究。

记录还包括更多详细的专家推荐信，描述美国政府对受益人研究的兴趣和投资，以及证明他在一个由[已隐去]（环境保护局的一个部门）拨款资助的项目中发挥了重要作用的文件。具体而言，记录表明申请人开发了一种新颖的计算方法，用于对风生成的[已隐去]进行建模和预测，这对[已隐去]预测和[已隐去]修复项目至关重要。

申请人在土木工程领域的经验和专业知识、其已发表作品的记录及其对同领域他人工作的影响、其在推进[已隐去]建模方面的进展以及政府对其研究的兴趣和资助，使其处于有利地位推进其拟议事业。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以判定豁免对美国的好处

如上所述，Dhanasar框架的第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免EB-2分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。证据表明，申请人在[已隐去]和[已隐去]管理方面的研究有可能为美国带来广泛好处，包括产生[已隐去]、减轻[已隐去]和减少[已隐去]的社会经济代价，并且其教育、经验及在这些事业中的成功记录使其处于有利地位推进这些事业。此外，申请人在推进与[已隐去]和[已隐去]管理相关的研究方面有过往成功。基于其成功研究的过往记录及其拟议工作对推进美国[已隐去]利益的重要性，我们因此认定他提供的贡献具有如此价值，以至于总体权衡，即使假定存在其他合格的美国工人，这些贡献也将有利于美国。

III. 结论

申请人已确立其符合持有高等学位的专业人士成员资格，并满足Dhanasar框架的三项要件。我们认定其有资格并酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉获支持。