AUG082018_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

行政上诉办公室
非先例决定

案由 S-B- 日期：2018年8月8日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名教育研究人员及新闻与传播学助理教授，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对附属于该 EB-2 分类的职位邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍劳工移民申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未确立豁免所需职位邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查，我们将驳回上诉。

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基础 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，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

..

案由 S-B-

(2) 属于持有高级学位的专业人士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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请的豁免——

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

虽然该法及相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是满足以下各项条件。

第一项条件，实质价值和全国重要性，聚焦于该外国国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全国重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项条件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们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。

第三项条件要求申请人证明，总体权衡，豁免职位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

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)。

.

案由 S-B-

外国国民的资格或拟从事的事业之性质，该外国国民获得职位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；以及对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，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定，申请人符合拥有高级学位的专业人士类别成员资格。3 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明，对工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免将符合国家利益。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii) 的法规在相关部分规定：“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交 Form ET A-7508《外国人资格声明》，一式两份。 ”驳回决定称，“ 由于申请人未提交该所需证据，USCIS 必须驳回 Form I-140。 ”在提交申请时以及再次在上诉时，申请人提供了两份经适当签署并完整填写的 ET A-750B 表格。因此，审理主任关于该问题的认定被撤回。然而，如下文所述，我们认定申请人未依据 Dhanasar 中确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

在提交申请时，申请人是 的访问助理教授，负责书目学。她后来接受了 的新闻与传播学助理教授职位。

A. 拟从事事业的实质价值和全国重要性

申请人表示她打算继续其“ 与改善补习大学学生教育成功策略相关的研究与开发 ”。她进一步解释，其研究旨在“ 开发教学技术和策略，以抵消补习本科生低信息素养技能的负面影响 ”。此外，她主张计划“ 与其他美国高等教育机构的研究伙伴合作，探索补习本科生信息素养技能的全国趋势 ”，并在“ 专注于‘ 解决 ’补习教育问题的全国性会议 ”上展示其“ 研究 ”。

随申请，申请人提交了讨论旨在扩大大学机会的“ Reach Higher ”教育倡议的文章、美国一年级本科生

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录显示，申请人获得了传播与信息科学博士学位（2015年5月），来自

.

案由 S-B-

补习课程注册的统计数据，以及补习教育改革建议和行动。她还提供了来自 的信息，涉及美国“ 入读大学与为大学做好准备之间的差距 ”。记录还包括来自 的一份报告，描述了对美国高校补习教育课程有效性的担忧。最后，申请人提交了来自 的一份报告，提及改进补习项目组织和实施策略的益处。我们认定，申请人旨在改善补习大学学生教育成功的研究具有实质价值。

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 ”。除上述文章外，其证据还包括美国学者的支持信，讨论其研究对美国教育体系和经济可能带来的益处。例如， 传播与信息学院副院长断言，申请人的“ 对学业准备不足之成因与后果以及针对该状况的有效补救措施的研究，有可能影响美国各级学校教育处理这一问题的方式。 ”此外， 传播学荣休教授主张，随着“ 补救教育的成本对学生和美国经济而言逐年变得愈发沉重 ”，申请人持续的研究“ 可能有助于形成对这一问题的全国性解决方案 ”，并“ 使美国教育体系和美国经济均受益 ”。此外，申请人提交的文件表明，其拟议研究的益处对该领域具有更广泛的意义，因为研究结果通过教育期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已证明其拟议研究具有实质价值和国家级重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。4

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人的资质。5 申请人提交了其已发表文章、会议演讲、学术资历以及其母校 颁发的学生奖项的文件。她还提供了讨论其学术成就、工作经验和研究项目的推荐信。6 在上诉中，她提供了一份显示其博士论文下载次数的网页、一份来自 的引用报告，以及一封邀请她在2018年2月 年会上展示其工作的信函。7

4 关于申请人在其大学的授课职责，虽然这些工作具有实质价值，但记录并未证明此类课程教学工作会对更广泛的教育领域产生影响，而非仅限于其学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为助理教授的授课职责不满足Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

5 如前所述，申请人的授课职责不满足Dhanasar框架的第一项要件，因此我们在此要件下的分析将侧重于她是否处于有利地位以推进其拟议研究。

6 我们仅讨论这些信函中的样本，但已审查并考虑了每一封。

。

Matter of S-B-

来自 的报告，以及一封邀请她在2018年2月 年会上展示其工作的信函。7

关于其研究贡献，申请人主张“ 她已识别出补救性学生学习的一项主要障碍，即学生若不具备全面的信息技术和素养技能，便无法在大学阶段取得进步。 ”她进一步表示，“ 她已提出一个框架，供大学教职员工与信息技术专家合作，以增强补救性学生取得成功的能力。 ”此外，申请人称，“ 她已识别出补救性学生的信息焦虑和学业绝望问题，并提出了解决这些问题的方法，以提高在大学阶段取得成功的可能性。 ”

在支持申请的推荐信中，几位教授讨论了申请人侧重于提高补救性学生在高等教育中成功机会的研究。例如， 表示，申请人在与补救性学生合作的早期就发现，协作努力在鼓励学业进步方面比单打独斗更有成效。 进一步解释说，申请人的研究提供了“ 提出建议的坚实基础——在考察补救性本科教育的学术文献中存在明显空白，使[申请人]的工作在其深度及其所建议的学术解决方案方面既独特又创新。 ”

此外， 主席兼 历史学教授 指出：“ [申请人]的博士论文聚焦于基于需求的信息素养教学如何帮助补救性学生取得成功，最终有助于留住学生并推动他们完成学位。 ”他进一步主张，申请人的“ 以学生为中心的理念——一种赋权学生并专注于个性化学习效能的理念——具有变革性，其他人应当效仿。 ”尽管上述教授断言申请人的工作将被证明有用，但记录并未充分证明其具体研究结果和方法将在各类学院或大学得到实施。

申请人的上诉提交材料包括一份 引用报告，显示其在 发表的文章已被引用11次，其在 发表的文章已被引用一次。8 然而，她并未提供比较统计数据说明其他教育研究人员被引用的频率，记录也未以其他方式证明其已发表和展示的研究构成成功记录，或相关方对其工作的兴趣程度足以满足本项要件。此外，尽管申请人指出其工作已被下载数百次，

7 该会议在申请提交之后举行。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。无论如何，我们不认为仅展示其工作便足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究。
8 该报告反映，申请人其余文章均未获得引用。

。

Matter of S-B-

她并未提交证据说明这一数字的意义，也未证明该研究已被查看者实施、利用或赞誉。9

记录表明，申请人在其研究生学习和大学任职期间进行了研究、发表了研究成果并作了展示。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、展示、获得资助或学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都将被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。申请人未证明其研究已被独立学者频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，未证明其研究影响了多所学院或大学的教育策略，也未证明其在更广泛学术界引发了实质性的积极讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功记录或进展。

总之，申请人未证明其在其领域具有成功记录或进展，或相关方对其工作的兴趣程度达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业的水平。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，她未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国之益处

如上所述，第三项要件要求请愿人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有益于美国。在此，申请人主张，由于其“ 独特经验和专业知识 ”、研究贡献、劳工证的不切实际性，以及“ 补救性高等教育是一项紧迫的国家利益 ”，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议事业，不符合Dhanasar框架第二项要件的要求，她没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定她未证明其有资格或依裁量权应获得国家利益豁免。

9 申请人博士论文和文章在 的下载量佐证其已传播其研究结果，但不足以证明其研究的成功记录或对其研究的兴趣。

Matter of S-B-

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of S-B-, ID# 1405886 (AAO Aug. 8, 2018)

"7