AUG182021_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：11244099 日期：2021年8月18日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名化学工程博士后研究员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及针对附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，申请人主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。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 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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士之成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，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从事的事业；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。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重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要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、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：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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中的国家利益是否

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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之资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。申请人提议“扩展[其]研究以设计燃料[已隐去]用于[已隐去]燃烧，通过理解分解机制和特性关系”以及“设计一种燃料[已隐去]能够扩大[已隐去]发动机的运行速度和负荷，以充分利用其环保特性。”

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人的拟从事事业符合实质性价值和国家重要性要求。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向申请人，以确定其是否处于有利地位推进拟从事的事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。记录包括其简历、学历证书、发表文章和资金来源的文件。他还提供了引用其发表作品的证据、发表其作品的期刊信息，以及讨论其研究生和博士后研究的支持信。基于下文所述理由，记录支持审理主任的认定，即证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位推进其拟从事的研究。

在支持申请的信函中，几位推荐人讨论了申请人在[已隐去]大学和[已隐去]大学的研究生研究项目。4 例如，在讨论申请人使用[已隐去]将样品转化为生物原油的研究时，[已隐去]表示申请人“确定通过[已隐去]获得的生物原油的热值为36-38 MJ/kg，接近石油”，并“发现[已隐去]成功地从盐水中去除了溶解固体以及[已隐去]离子溶解固体。”尽管他评论称“他对[已隐去]盐水的研究为能源研究人员提供了一种新的[已隐去]浓缩物管理和[已隐去]生产来源，同时通过光合作用降低了[已隐去]的排放”，[已隐去]并未提供具体例子表明申请人的工作已在化学工程中被利用，或在“被纳入若干综述文章”（下文讨论）之外构成该领域的成功记录。

3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。
4 虽然我们讨论了这些信函的样本，但我们已审查并考虑了每一封信函。

同样，[已隐去]评论称申请人的研究“是化学工程的一项独特壮举，它当然引起了我的兴趣”，并且他“参考了[申请人]在[已隐去]中的发现，以进一步为其研究结果提供背景并验证其准确性。”虽然[已隐去]表示申请人的“工作帮助我完成了对[已隐去]的详尽分析，该分析与该领域未来研究项目的设计和执行相关”，但他并未提供例子说明申请人的研究及其他发现如何在被他人发表于其作品中引用之外，已在该领域被实施、利用或受到赞誉。

在火花点火方面，此外]表示，申请人的"关于火花点火发动机燃料的研究被分为两部分，第一部分涉及寻找可用作燃料的新[已隐去]过程的自动化，第二部分考察[已隐去]以及与汽油相当的压力所需因素"，并且他"提出火花点火发动机燃料的最佳[已隐去]为体积不超过40%，因为这些能提供最佳的挥发性、耐水性和运动粘度条件，以安全地为火花点火发动机提供动力。"虽然她概述了该研究并指出了申请人的提议，但[已隐去]并未解释这项工作如何影响了该行业，或以其他方式代表了成功或进展的记录，使申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

记录中还包括各种部分文章的示例，这些文章引用了申请人合著的[已隐去]

'Environmental Progress & Sustainable Energy'。例如，在题为[已隐去]（Applied Energy）的文章中，作者通过比较生物原油产量和脂质[已隐去]，确认了申请人关于[已隐去]提取生物原油的研究。然而，该文章并未将申请人的工作与文中引用的81篇[已隐去]中的其他类似[已隐去]区分或突出。

-------i..----r----1----....1（PLOS ONE），作者指出了申请人关于在[已隐去]条件下[已隐去]剥夺的研究。然而，该文章并未将申请人的论文与文中引用的其他116篇论文区分开来。

关于申请人的整体引用记录，如上所述，他的几篇推荐论文评论了他的引用次数。例如，"[申请人]根据Google Scholar已获得35次引用，这体现了其研究在科学界的重要性"[已隐去]，"[申请人]令人印象深刻的引用统计数据并不令人意外，鉴于其广受赞赏的出版物"以及"[他]已积累了超过三十次来自同行的引用"[已隐去]，以及"[申请人]详述这些研究的文章已获得同行认可，目前在其他已发表论文中被引用超过35次"以及"[这些]每一次引用都表明了[申请人]对其同行所产生的影响"[已隐去]。就申请人工作的引用而言，记录包括来自[已隐去]的Google Scholar信息，表明他发表在Environmental Progress & Sustainable Energy上的最高被引文章获得了31次引用，其余五篇文章分别获得两次或更少，

5 尽管我们在此讨论了代表性样本文章，但我们已审查并考虑了每一篇。

分别。申请人未说明这些个别文章中各有多少引用是他或其合著者的自引。6

此外，申请人提供了Clarivate Analytics关于工程研究领域按发表年份的基线引用率和百分位的数据。申请人声称，其Environmental Progress & Sustainable Energy论文基于自那时以来获得的引用次数（31次），位列"2013年工程领域发表的最多被引文章前10%"。申请人未说明他在确定这些百分位排名时是否计入了任何自引。此外，Clarivate Analytics的引用数据来自2019年2月11日，因此未涵盖2019年初之后发生的引用，而申请人的Google Scholar引用报告日期为2019年5月6日。7 由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据并非同期，他未能表明前者对其引用记录提供了适当分析。此外，Clarivate Analytics的文件指出，"[引]用频率高度偏斜，许多论文被引频率低，相对少数论文被引频率高。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。"

此外，申请人提交了Lutz Bornmann和Werner Marx在Scientometrics上发表的一篇文章，题为"How to evaluate individual researchers working in the natural and life sciences meaningfully? A proposal of methods based on percentiles of citations."该文章提出了用于资助和晋升或聘用决策目的的"如何评估自然与生命科学领域个别研究人员"的建议。作者指出，"在其学科领域中位列前10%最多被引出版物的出版物通常被称为高被引或优秀"，并且"基于前10%的卓越指标"在"比较单个研究人员的科学表现时应给予最高权重"。虽然作者提出了研究表现文献计量分析的拟议方法，但记录未表明其方法已被学术界接受和实施。此外，关于Google Scholar的引用信息，作者建议不要"使用Google Scholar（GS）作为文献计量分析的基础。若干研究指出，GS在研究评估方面存在诸多缺陷。"

针对审理主任的证据要求，申请人提交了一张折线图（2013-2019），他声称该图源自"Microsoft Academic"。虽然他主张该图将其引用和发表计数与该领域其他研究人员进行了比较，但申请人未说明他在从Microsoft Academic编制百分位排名时是否计入了任何自引。此外，百分位排名的收集日期晚于申请提交日期，因此申请人未能表明Microsoft Academic百分位计算中使用的引用和发表计数发生在初始提交之前或之时的论文中。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，申请人未能证明其已发表文章获得的引用次数反映了相关方对其工作的兴趣程度，足以满足Dhanasar的第二项要件。

6 申请人仅提供了其文章的部分副本，未包含参考文献页。
7 随Clarivate Analytics信息附带的网页指出，其引用"数据每年更新六次"（每两个月一次）。

记录中还包括关于Fuel and Destination and Water Treatment的信息，申请人在其中发表了其工作。出版物具有高期刊排名或影响因子反映了该出版物的整体引用率。然而，这并未显示任何特定作者的影响力，也未以其他方式证明个人的研究如何代表了该领域的成功记录。

此外，就申请人的教育而言，虽然其来自[已隐去]大学的博士学位使其符合基础EB-2签证分类的资格，但他未能表明其学术成就本身足以证明其处于有利地位以推进其拟议事业。在Dhanasar中，记录确立请愿人持有多个研究生学位，包括"机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。"Id. at 891。我们在确定请愿人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

申请人还提交了其已发表文章的"致谢"部分，注明工作得到了各种实体的支持，如美国能源部、美国国家科学基金会和垦务局。8 此外，几封推荐信声称申请人的研究"获得了联邦组织的大量资助"[已隐去]，以及"[申请人的]工作……得到了美国政府内众多机构的支持"[已隐去]。然而，记录未包括研究资助的副本。在Dhanasar中，记录确立请愿人"发起"或是"多个获资助拨款提案的主要联系人"，并且他是"其中任何拨款的唯一列名研究人员。"Id. at 893, n.11。在此，记录未表明申请人（而非[已隐去]）主要负责获得研究项目的资助。

记录显示，申请人在~\nI 州立大学和l I大学期间开展并发表了研究，但他未能证明该工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。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、获得资助或获得学术学分，但并非每一位从事过原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。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，或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表的工作已成为该领域进步的推动力，或已在行业内产生大量积极讨论。证据亦未以其他方式表明其工作构成在推进与化学工程相关研究方面的成功或进展记录。

在上诉中，申请人提供了另一封来自tj I的信函以及一封来自美国能源部的信函，日期晚于审理主任的决定。然而，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为其未在审理主任面前提交。See Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉中提交的证据 ”，且“ 我们将基于首席[法官]面前的诉讼记录裁决上诉 ”）；see also Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

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，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。