FEB092023_02B5203 · 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：25051398 日期：2023年2月9日

对内布拉斯加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）

申请人是一名电气工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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。此事现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求“在国家利益下”予以自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

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。尚待确定的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。基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar三要件分析框架下的资格。

A 拟议事业的实质价值与国家重要性

第一要件涉及具体拟议事业的实质价值与国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质价值，但未能证明其国家重要性。

在其初始陈述中，申请人表示：

我的拟议事业是通过研究新型接触材料、接触几何结构和致动器，利用我在器件物理、建模与仿真、微器件制造、电气与机械表征以及先进光学和电子显微镜方面的丰富经验，在稳健可靠的MEMS[微机电系统]开关基础上进一步发展，以促进下一代无线通信技术，如5G和物联网（IOT）应用……

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步解释：

我的拟议事业是探索新型接触材料并开发微器件制造方法，以促进下一代无线通信技术，包括5G/6G和[IOT]。具体而言，我将致力于改进[MEMS]开关的半导体微芯片设计、建模和制造，通过构建新型微芯片测试系统来促进设计可靠且稳健的MEMS开关所需的数据收集。该技术不仅可用于5G/6G和IOT应用，还可用于航空航天和国防领域。

MEMS开关是一种微型半导体微芯片，是任何微系统的核心。它在所有无线设备中执行最复杂的开关和传感功能，包括手机、汽车、卫星和航空航天器。然而，可靠性和性能是使这些开关能够被行业广泛商业化的首要关切。在MEMS开关中，微致动器和微接触材料在决定可靠性和性能方面起着关键作用。我已构建了一个半导体微芯片测试系统，用于研究MEMS开关相关的可靠性和性能。我计划利用我定制的测试系统研究微致动器、接触材料、接触几何结构及其制造方法的设计、建模、制造和测试。我计划收集数据以研究和分析，为下一代无线技术应用（如5G/6G和IOT应用，以及卫星、航空航天和国防应用）设计和制造未来稳健可靠的MEMS开关……

……如5G/6G和IOT应用，以及卫星、航空航天和国防应用……

为支持其拟议事业，申请人提供了多篇讨论MEMS、IOT、5G、微芯片技术、微系统和半导体的文章。综合考虑全部证据，申请人已充分证明其拟议事业的实质价值和国家重要性，符合Dhanasar分析框架的第一要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二要件将焦点从拟议事业转向申请人，以确定该个人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。记录中包含其简历、教育资历、雇佣信、推荐信、期刊文章和会议论文、引用证据、资助文件以及同行评审活动。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处于有利地位以推进其拟议研究，不符合Dhanasar第二要件。

作为初步事项，申请人指出其拥有科学、技术、工程和数学[STEM]领域的高级学位，并引用了USCIS政策手册。USCIS认为，高级学位，特别是与拟议事业相关且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领域工作相关的STEM领域博士学位，是依据第二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 F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。然而，学位本身并非确定某人处于有利地位以推进拟议事业的依据。同上。尽管申请人的工程学硕士学位是一个特别积极因素，但如以下所述，记录中的全部证据并未表明其处于有利地位以推进其拟议事业。此外，在Dhanasar案中，记录确立该申请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。本办公室在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能促成此类认定的众多因素之一。[2]

此外，申请人表示其提供了来自[已隐去]大学的雇佣信，反映其作为博士生担任研究职位，且该大学打算在其完成学位后聘其为博士后研究员。然而，申请人未能表明其当前的临时工作和预期的或有职位如何使其处于有利地位以推进其拟议事业。

记录中包含提及申请人研究生研究的其他推荐信。总体而言，这些信件描述了申请人的各种研究项目；然而，在进一步

[2] 根据其简历，申请人声称已获得[已隐去]大学的理学硕士和理学学士学位；然而，记录中仅包含其来自[已隐去]大学的工程学硕士学位的证据。

解释其工作的实施或影响时，这些信件一般指向其他在其自身著作中引用了其研究的论文。这些信件未进一步阐述并充分解释申请人的工作如何在该领域中被利用，或如何构成除被他人发表于其著作中引用之外的记录或成功。此外，信件缺乏具体性，未能表明其工作如何影响了该领域或行业，从而展示成就记录，使其处于有利地位以推进其拟议事业。

记录中还包括引用申请人合著作品的片段文章样本。基于这些摘录，作者们将申请人的研究作为其自身发现的背景材料加以引用，而这些有限的文章并不代表其在该领域取得的成功水平。这些文章并未将申请人的工作与其他被引论文区分或突出。

关于其整体引用记录，申请人最初提供了来自Google Scholar（GS）的证据，显示31次引用，其被引最多的文章获得10次引用。然而，申请人未说明其中有多少是本人或其合著者的自引。此外，申请人提交了Clarivate Analytics（CA）关于工程领域按发表年份划分的基线引用率和百分位的数据。申请人声称其2018年发表文章的引用位列前20%。申请人未说明在确定这些百分位排名时是否计入了任何自引。此外，CA的文件指出“引用频率高度偏斜，许多论文被引很少，被引较多的论文相对较少。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。”

针对审理主任的补证通知（RFE），申请人提供了更新的GS数据，显示总计45次引用，其被引最多的文章获得16次引用。此外，他提供了一份列有38篇重点文章的清单，声称代表独立引用。他还提交了一封来自CA的电子邮件，解释称“偏斜一词只是描述引用分布的一种自然现象：少数论文获得许多引用，而大多数论文获得少量或没有引用”，以及“这仅仅是一个自然事实，[CA]对此没有影响。”然而，该回复并未证明CA信息的准确性和可靠性。

无论如何，申请人未能证明其已发表文章和会议论文所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。此外，申请人声称其“引用数使……Dhanasar案中的申请人相形见绌”。虽然我们在Dr. Dhanasar提交的文件中列出了其“出版物和其他引用其工作的已发表材料”，但我们认定其在第二项要件下处于有利地位的裁决并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“申请人的教育背景、专业知识和在其领域的经验、其在研究项目中角色的重要性，以及来自NASA和AFRL等政府实体的持续兴趣和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其提出的高超声速技术研究 endeavor。”Id. at 893。

记录中还包括Dr. R-A-C-的一封信，称申请人参与了一个部分由国家科学基金会[已隐去]项目资助的项目。然而，记录中不包含显示申请人为具名受资助人的研究资助副本。在Dhanasar案中，记录证明申请人

“ 发起 ”或“ 是多项获资助拨款提案的主要拨款联系人 ”，并且他是“ 许多资助中唯一列出的研究人员。 ”Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人是获取该研究项目资助的主要负责人。

关于其同行评审活动，申请人提供了证明其为期刊和会议审稿的文件。然而，申请人未解释其审稿经验的重要性，也未证明其参与广泛的同行评审过程代表其在该领域的成功记录，或以此表明其处于有利地位能够推进其 endeavor。

记录表明申请人在求学期间进行了研究并发表了成果，但他未证明该工作使其处于有利地位能够推进其提出的研究。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、资助或获得学术学分，但并非每一位进行过原创研究的人都将被认定处于有利地位能够推进其提出的 endeavor。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。证据也未以其他方式表明其工作构成推进其研究的成功或进展记录。

III. 结论

由于记录不足以证明申请人处于有利地位能够推进其提出的研究 endeavor，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。因此，对其根据Dhanasar所述第三项要件的资格进行分析将无实际意义。3 据此，申请人未表明其符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见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性问题）。