FEB262021_04B5203 · 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：9969185 日期：2021年2月26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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名航空航天工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定申请人符合持有高等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、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及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，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，因此需另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。-
签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。-
签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免-

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(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。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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，若申请人证明：(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) 权衡之下，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。在确定拟从事的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，权衡之下，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

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）。

其他合格美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，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资格。4 尚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。

提交申请时，申请人在[已隐去]技术实验室担任实验室助理。5 其职责包括“ 开展科学研究，为航空航天应用及其他运输能源系统开发新技术，撰写论文和技术报告，以及为风洞设施设置和操作激光图像采集系统。 ”在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一封2019年10月来自[已隐去]大学的信函，表明其“ 获得并接受了[已隐去]大学机械与航空航天工程系博士后研究助理职位。 ”该信函进一步说明，其“ 负责为一项美国海军研究项目开展研究和撰写论文及技术报告，该项目支持开发高性能[已隐去]装置，以部署为[已隐去]， ”6

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示其打算“ 继续其在空气动力学和自动[已隐去]方面与航空航天及其他运输系统相关的研究。 ”其解释称，拟开展的研究旨在“ 改善流体动力学性能，以开发自动[已隐去]系统，这对先进飞机和海事应用的性能至关重要。流体动力学性能是飞机和海事应用性能的决定因素，包括最大速度、机动性和航程。 ”申请人进一步表示，其研究计划涉及理解[已隐去]并开发数学升力估算模型[已隐去]。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其拟从事事业的潜在前瞻性影响在该领域具有“ 国家或全球影响 ”。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2018年8月获得[已隐去]机械与航空航天工程博士学位。
5 申请人此前自2012年10月至2017年8月在[已隐去]担任研究助理。
6 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其研究职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

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”。作为证明其拟议研究的益处在该领域具有更广泛影响的证据，申请人提交了多位航空航天工程教授的来信，讨论与其旨在开发精确空气动力学模型的研究相关的军事和商业益处。此外，他还提交了关于直升机旋翼空气动力学、空气动力建模、美国军方对[已隐去]的开发以及美国军方与[已隐去]舰船和飞机相关支出的信息。申请人还提供了讨论美国国防部[已隐去]支出及未来[已隐去]飞机系统计划的报告，以及国防高级研究计划局关于[已隐去]的资助公告。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影响，因为研究结果通过科学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的重大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，并撤销审理主任在该问题上的认定。

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移到申请人本人。记录包括其简历、学术资历、已发表和已展示的工作、同行评审活动以及参与由美国海军研究办公室（ONR）和美国空军科学研究办公室（AFOSR）资助的项目的文件。申请人还提供了引用其已发表工作的文章的证据，以及支持性信件，讨论其在[已隐去]的博士导师指导下进行的研究生工作。

申请人在上诉中主张，其教育背景、航空航天工程研究经验、已发表文章、该领域其他人的推荐信以及来自ONR和AFOSR的研究资助表明，其处于有利地位以推进其拟议事业。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以推进其拟议研究。

在支持申请的来信中，多位推荐人讨论了申请人在[已隐去]的研究生研究项目。例如，关于申请人涉及[已隐去]的工作，[已隐去]表示申请人“开发了一种使用[已隐去]技术的新方法”，并进一步声称“[该]系统将增强[已隐去]的技术”，提高军用飞机的性能，并通过在飞机穿越[已隐去]时自动[已隐去]而使军用和商业飞行更加安全。虽然[已隐去]表示申请人的[已隐去]系统“已通过我们的风洞实验得到验证”，但他并未提供具体实例表明该系统已被用于军用或民用飞机，或以其他方式构成该领域的成功记录。

7 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

关于申请人涉及翼型[已隐去]的研究，[已隐去]大学助理教授[已隐去]表示，申请人研究并量化了“ 普通[已隐去]与[已隐去]之间的差异 ”。他指出，申请人确定“ [已隐去]成分对其总升力和阻力有所贡献 ”，且此类研究有助于测试未来的飞机设计。同样，[已隐去]大学副教授[已隐去]表示，申请人发现“ 空气动力学[已隐去]可以在[已隐去]测试翼型中研究 ”，并且“ 对于[已隐去]，测得的升力历史与[已隐去]公式提供的预测存在很大差异 ”。他进一步声称，申请人的工作为“ 研究人员提供了一种可行的翼型测试方法 ”，但他和[已隐去]均未提供实例说明申请人的翼型测试方法如何在航空航天工业中得到实施、使用或赞誉。

此外，位于赖特-帕特森空军基地的美国空军研究实验室航空航天研究工程师[已隐去]表示，他曾“ 与申请人合作，将其[已隐去]技术应用于[已隐去]翼型的研究和开发 ”。[已隐去]声称申请人“ 开发了一种[已隐去]，使用复杂的非线性数学工具来预测飞机如何响应[已隐去] ”，并且这项“ 工作对我本人在美国空军研究实验室的应用以及整个学术界都具有价值 ”。[已隐去]并未提供具体实例表明申请人的[已隐去]已影响航空航天工业、已成为其领域进步的动力或产生了积极的讨论，或以其他方式代表了使其处于有利地位以推进其拟议事业的成功或进展记录。此外，[已隐去]大学助理教授[已隐去]声称，申请人的工作“ 已得到航空航天工程领域同行的认可……作为一个具体例子，[已隐去]在其2017年发表于《流体力学年鉴》的文章中，特别指出了[申请人]的工作对全球[已隐去]研究的重要性。 ”然而，[已隐去]的论文并未将申请人的工作与其引用的其他120多篇文章区分或突出显示。

记录包括引用申请人工作的其他文章示例。10 例如，他提交了一篇题为《2017年美国航空航天学会航空航天科学会议》的文章，其中作者将申请人和[已隐去]发表于《流体实验》的论文列为“ 扩展 ”该[已隐去]模型的两个示例之一。记录表明，[已隐去]、申请人及另外两人合著了一篇题为“ [已隐去] ”的论文。申请人的Google Scholar引用信息显示，该论文自2017年发表以来已被引用四次。

9 记录包括[已隐去]题为“ [已隐去] ”的论文副本，该论文引用了申请人和[已隐去]的工作。关于[已隐去]，该论文指出：[已隐去]（Goman & Khrabrov 1994）、[已隐去]（Goman & Khrabrov 1994）、[已隐去]（Williams et al. 2015）、[已隐去]（Luchtenburg et al. 2015）。 ”

10 虽然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文章。

虽然作者仅简要提及申请人的工作，但其文章并未将申请人的论文与其引用的其他27篇论文区分开来。申请人提交的另一篇题为[已隐去]的文章

（2011年美国航空航天学会应用空气动力学会议）也引用了申请人和[已隐去]发表于《流体实验》的论文，指出：

[已隐去] 同样，该文章的作者并未将申请人的论文与其引用的其他22篇论文区分开来。
关于申请人的整体引用记录，[已隐去]声称申请人的工作“ 已被引用超过30次，这在工程学科中是一个很高的数字。 ”就申请人工作的引用情况而言，记录包括Google Scholar 2019年1月的信息，显示其被引用最多的三篇文章，标题分别为“ [已隐去] ”、“ [已隐去] ”和“ [已隐去] ”，分别获得17次、10次和8次引用。申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是由其本人或合著者自引的。

此外，申请人提供了Clarivate Analytics关于各研究领域（包括“ 工程学 ”、“ 物理学 ”和“ 空间科学 ”）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，其与[已隐去]及另外三人合著、题为[已隐去]的论文，根据其自发表以来所获引用次数（17次），位列“ 2015年工程学领域发表的最具被引率前10%的文章 ”之列。申请人未说明其在确定该百分位排名时是否将任何自引计入在内。其亦未充分解释为何选择“ 工程学 ”领域而非“ 物理学 ”或“ 空间科学 ”作为比较基础。此外，Clarivate Analytics的引用数据日期为2018年2月，因此未涵盖2018年初之后发生的引用，而申请人的Google Scholar引用报告则出自2019年1月。11 由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据并非同期，其未能证明前者对其引用记录作出了恰当分析。再者，Clarivate Analytics的文件指出，“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引次数很少，而被引次数高的论文相对较少。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”在此，申请人未能证明其已发表文章所获引用次数反映了相关方对其工作的关注程度足以满足Dhanasar的第二项要件。

此外，就申请人的教育背景而言，虽然其来自[已隐去]的博士学位使其符合基础EB-2签证分类的资格，但其未能证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位以推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录确立该案申请人持有多个研究生学位，包括“ 两个

11 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）。

理学硕士学位，分别为机械工程和应用物理学，以及一个工程学博士学位。 ” Id. at 891。在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们考量多种因素，教育仅是可能促成此类认定的众多因素之一。

关于其同行评审活动，申请人提供了感谢其审阅提交至《Journal of Flow Control, Measurement & Visualization》的一篇稿件和提交至《International Journal of Acoustics》的两篇稿件的电子邮件。然而，申请人未记录上述期刊的声望，亦未提供其他证据证明其偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域内的成功记录，或以此表明其处于有利地位以推进其研究事业。

申请人还主张其获得了“ 来自主要政府研究机构的资助，包括ONR和AFOSR ”。其提交了五篇与[已隐去]等人合著的研究论文，其中“ 致谢 ”部分注明其工作得到了ONR和AFOSR的支持。然而，这些文章未指明作者中谁主要负责为研究项目争取资助。在Dhanasar案中，记录确立该案申请人“ 发起 ”了或“ 是若干获资助拨款提案的主要联系人 ”，且其“ 是许多拨款中唯一列名的研究人员 ”。Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人（而非[已隐去]）主要负责为其研究项目获得资助。

记录显示，申请人在[已隐去]研究生学习期间进行了研究、发表了研究成果并作了研究展示，但其未能证明该工作使其处于有利地位以推进其拟议的航空航天工程研究。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，但并非每一位进行了原创研究的个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，以确定例如该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此类认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作推动了航空航天工程领域的进展，或在该行业引发了大量积极讨论。证据亦未以其他方式显示其工作构成在推进与[已隐去]性能相关研究方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，其未能确立满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国之利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张其因劳工证不切实际、其在该领域的专业知识及其研究的重要性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业，如

Dhanasar框架第二项要件所要求，其不符合国家利益豁免的资格，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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。