JAN152025_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：34905452 日期：2025年1月15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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，认定记录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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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予以重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

1 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人已证明符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格。尚待确定的问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明符合Dhanasar三叉分析框架下的资格，并将驳回上诉。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

A. 实质价值与国家重要性

第一叉，实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，尽管申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未能证明其国家重要性。

在其初始申请中，申请人表示她打算担任博士后研究员。其拟议事业是“ 通过设计高效的市场机制、政策和技术，开发框架以将分布式能源快速、顺畅地接纳和管理入电网 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新声明，进一步解释了其拟议事业涉及两个研究项目：(1) 理解比特币挖矿作业对德克萨斯州电网可靠性的影响，以及(2) 评估弗吉尼亚州数据中心过度扩张的社会经济和环境影响，并探索通过可再生能源整合的潜在解决方案。

为支持其拟议事业，申请人提供了多篇讨论可再生能源、能源获取、加密资产、数据中心和人工智能的文章。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第一叉。因此，本办公室将撤回审理主任关于国家重要性问题的认定，并认定申请人符合此叉。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二叉将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。基于下述理由，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事业，不符合Dhanasar第二叉。

作为初步事项，申请人主张审理主任适用了更高的证明标准，且未充分考虑所有证据，包括与其著作、显著引用及其意义说明相关的文件。申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张审理主任未能考虑所提交的所有相关证据表明其滥用自由裁量权。

关于此事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须证明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。同上，第376页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上。Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否证明申请人资格的概念，也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用自由裁量权。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。见，例如，Villegas Sanchez v. Garland, 990 F.3d 1173, 1183 (9th Cir. 2021)。

在此，审理主任的决定反映了对申请人声称被忽视的证据的考量，并包含了对为何记录未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业的讨论。虽然申请人概括性地主张全部证据足以满足Dhanasar第二叉，但经对记录的重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能证明申请人满足此叉。

在上诉中，申请人主张其申请包含了“ 大量证据 ”证明其有资格推进拟议事业，并强调了其学术资历，包括其发表的文章、引用记录和同行评审工作等。

申请人持有电气工程-电力系统硕士学位，目前是电气与计算机工程领域的博士候选人。虽然申请人在STEM领域的高级学位是考量的积极因素，但申请人未能充分证明其学术成就本身即足以证明其处于有利地位以推进其拟议事业。见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。本办公室考察多种因素，教育背景、引用和同行评审工作仅是可能有助于此类认定的众多因素中的几项。

申请人主张其合著的研究文章发表于高排名、高影响因子的期刊，并声称“其在这些文章中的著作身份证明了其在推进电气工程方面的突出作用，并因此证明其追求拟议事业的能力。”然而，出版物具有高期刊排名或影响因子反映的是该出版物的整体引用率。但这并不能显示任何特定作者的影响力，也不能充分证明个人的研究如何代表其所在领域的成功记录。

申请人（Petitioner）的发表和引用记录也不能证明其工作如其所称“已使其成为电气工程领域的具有影响力的人物”。申请人最初提供了Google Scholar的证据，反映其发表了四篇合著文章。其四篇文章中有两篇共获得17次引用，其中被引次数最高的文章获得15次引用。2 在回应审理主任（Director）的补证通知（RFE）时，申请人提供了更新的Google Scholar数据，反映总引用次数为24次，其中被引次数最高的文章获得19次引用。3 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。在初次申请中，申请人声称其2021年发表的文章的Google Scholar引用次数在该年度工程领域被引次数最多的文章中排名前10%，在上诉中，她主张该文章仍排名前20%。然而，申请人未说明她在确定这些百分位排名时是否计入了其本人或合著者的任何自引。此外，CA的文件警示称“引用频率高度偏斜，许多论文被引次数很少，被引次数多的论文相对较少。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。”

申请人声称记录中的其他文献计量学陈述凸显了其被引次数最高的发表文章的价值及其对电气工程领域的影响，这一主张同样不能成立。例如，她指向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“如何评估在自然科学生命科学领域工作的个体研究人员”的建议。作者指出，“在其学科领域内属于被引次数最多的10%的出版物通常被称为高被引或优秀”，并且“在比较单个研究人员的科学表现时”，应给予“基于前10%的优秀指标”“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，但记录并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。多项研究指出，GS在研究评估方面存在诸多缺陷。”

在补证通知回应中，申请人还提交了OpenAlex作者指标，她声称该指标将其引用影响力与其领域内其他研究人员进行了比较。然而，我们注意到该信息也将其研究领域列为计算机科学。此外，在引用其

2 申请人被引次数第二高的文章获得两次引用，其余文章未获得引用。
3 截至补证通知回应时，申请人被引次数第二高的文章获得五次引用，其余两篇文章未获得引用。

来自OpenAlex和CA的引用指标时，申请人依赖的是关于更大的工程和计算机科学领域的引用信息，并将其在电气工程领域的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然电气工程是更大的工程领域的一部分，或许在某些情况下也是计算机科学的一部分，但她未提交充分证据确认从更大领域推断出的信息同等适用于工程和计算机科学领域内的每个子领域，包括电气工程。因此，申请人将其领域内的Google Scholar引用数据与关于更大的工程和计算机科学领域的信息进行比较，不足以确立其在电气工程领域的影响力水平或研究成功程度。

此外，引用频率（可能包括自引）本质上是定量的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。虽然申请人主张“ 其绝大多数参考文献来自独立学者这一事实是其对同行工作产生影响的坚实证据 ”，但考虑到其总体引用总数，这些主张不具有说服力。此外，申请人未能证明其发表文章在提交申请时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。申请人未能确立其与其他研究人员合著一篇“ 高被引 ”论文表明其有研究成功的记录，或以其他方式使其处于有利地位。

关于其同行评审活动，申请人提供了证明其为期刊审稿的文件。然而，申请人未能充分确立其审稿经验的重要性，也未能证明其参与广泛的同行评审过程代表其领域内的成功记录，或以此表明其处于推进其事业的有利地位。

申请人还声称其对于推进由美国国家科学基金会（NSF）资助的研究“ 至关重要 ”，以此作为其处于推进拟议事业有利地位的证据。她提供了一封来自I I博士（I I的教授）的信函，描述其在NSF资助的多个研究项目中的“ 主导作用 ”，以及奖项摘要的副本。然而，记录中的文件并未显示申请人本人曾是任何科学研究资助的获得者。在Dhanasar案中，记录确立申请人“ 发起 ”或“ 是多个获资助拨款提案的主要奖项联系人 ”，并且其“ 是许多资助中唯一列出的研究人员 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893, n.11。在此，记录并未显示申请人（而非例如大学或其导师）已获得其研究提案或未来项目的资助。4

我们还注意到对申请人未来活动计划的关切。例如，申请人提交了一封日期为2024年4月3日的来自 博士的信函，声明有意在其完成博士学位后聘用申请人为博士后研究员。虽然申请人主张审理主任忽视了该证据，但该信函的日期晚于申请提交日期。然而，资格必须在提交申请时确立。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak,

4 虽然 博士推测申请人“ 将由美国国家科学基金会（NSF）、能源部（DOE）或类似组织等来源资助，这些组织通常为ESPN的研究工作所依赖 ”，但记录中不包含证据表明申请人事实上已获得任何此类资助。

14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，申请人未能充分解释这一前瞻性、附条件的职位如何使其处于推进其拟议事业的有利地位，特别是在此情况下，记录并未证明申请人已获得其研究的任何资助，或其具体拟议事业以其他方式获得了潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

记录中还包含提及申请人研究生研究的推荐信。总体而言，这些信函对申请人的各项研究项目和同行评审工作进行了概括描述，并赞扬了申请人的知识和技能。然而，这些信函未进一步阐述或充分解释申请人的工作如何在领域中被利用，或以其他方式构成除被他人在其发表作品中引用之外的成功记录。此外，信函缺乏具体性，未能表明其工作如何影响了领域或行业，从而展示成就历史，使其处于推进其拟议事业的有利地位。例如，I I博士（一名研究人员）描述了申请人的研究在其自身工作中的使用。他声称其受益于申请人的研究，因为“ 它是我们提出的分布式TEC技术的一个示例，她的仿真发现验证了这些模型的经济和计算优势。 ”虽然他随后声称“ 明确需要 ”申请人持续工作的继续，并且“ [她]通过支持他人的工作并做出自己的创新贡献来推进该领域 ”，但他未提供申请人工作如何在其自身文章之外在该领域被实施、利用或赞誉的示例，或以其他方式代表成功或进展的记录，使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。

尽管记录显示申请人（Petitioner）在求学期间开展并发表了研究，且曾受邀展示其研究，但申请人未能证明该工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。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，但并非每一位开展过原创研究的人都可被认定为处于有利地位以推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的各项因素，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这一认定。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作已成为该领域进步的推动力，或已在业界引发大量积极讨论。证据亦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。

由于申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业，她未能证明其有资格获得国家利益豁免。因此，根据Dhanasar第三项要件分析其资格将无实际意义。据此，我们将保留其余问题和论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定：行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件。因此，我们认定她未能证明其有资格或基于裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。