JAN272021_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：8468549 日期：2021年1月27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）

申请人是一名教学技术专家，寻求作为持有高等学位的专业人士成员的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（即工作邀请要求）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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

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。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人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，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(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议事业；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。在确定拟议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议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议事业，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。

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议事业，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；以及对该外国国民贡献的国家利益是否

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 授予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起来表明，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

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。4 尚待确定的其余问题是，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。

在获得博士学位后，申请人曾在D大学担任研究助理和在线辅导员，直至2014年[已隐去]。自2014年1月起，申请人受雇于____，担任项目分析师。5 如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，他打算“ 在教育技术领域担任教学技术专家，承担课程与教学设计课程及专业培训项目的教学任务 ”。他解释说，“ 教学设计是设计、开发和交付学习产品与体验的过程。这些学习产品包括在线课程、教学手册、视频教程和学习模拟。 ”申请人进一步表示，他计划“ 与教职员工、公众利益相关者合作，设计、开发和实施混合式及在线课程和/或培训模块 ”。此外，他主张其事业涉及“ 教学、研究、学术和创造性活动 ”，以及“ 对大学、教学技术专业和更广泛社区的服务 ”。

记录支持审理主任的认定，即申请人涉及教学设计和研究的拟议工作具有实质性价值和国家重要性。例如，记录中包括一封来自[已隐去]社会医学教授[已隐去]的信函，其主张申请人的事业“ 有助于发展强大的教育体系 ”。此外，申请人提供的文件表明，其拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过专业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和教学设计工作兼具实质性价值和国家重要性，他已确立其符合 Dhanasar 框架的第一项要件。6

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2012年8月获得[已隐去]大学课程与教学专业博士学位。
5 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，我们将考虑有关其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。
6 关于申请人拟在其大学担任教师的拟议工作，虽然该事业具有实质性价值，

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。记录包括其履历、学术资历、教育促进计算协会（AACE）会员资格、学术文章、同行评审活动以及担任某课程促进者的经验的文件。7 申请人还提供了两篇引用其已发表和展示作品的示例文章，以及讨论其在O大学项目的支持信。

申请人在上诉中主张，其多个研究生学位、专业会员资格、学术研究贡献、已发表和展示的作品以及学术领域的研究经验表明，他处于有利地位推进其拟议事业。他还声称，虽然他提供的推荐信仅限于其在aC7大学的专业熟人，但其推荐人是“ 在教学和学术研究方面具有丰富研究经验 ”的个人。基于下文讨论的理由，记录支持审理主任的裁定，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议事业。

在支持申请的信件中，申请人的推荐人讨论了其在D大学的工作。8 例如，关于申请人涉及将互联网和计算机技术整合到教学与学习中的工作，某大学技术协调员! I表示，申请人撰写了一篇题为“

~---------~".____ _____. 指出申请人的工作解释了“ 教师如何能够培养一种学习文化，使学生将自己视为自身学习和社区学习的贡献者。 ”同样，I大学教育研究教授I !断言申请人的论文“ 推进了我们对如何根据学习者特定需求定制在线学习的理解 ”，“ 已被广泛分发 ”，并且“ 是持续合作的一部分。 ”然而，I I和~----'· 并未提供具体示例表明申请人的工作已影响多所大学的在线学习实践，或以其他方式构成学术领域的成功记录。

关于申请人涉及全球健康倡议和跨专业教育社区的研究，c=J大学前景研究与管理助理主任~----------'表示，申请人于2016年在American Association of Colleges of Osteopathic Medicine年会上展示了他的论文，题为“ I I ”，而l 指出I

记录并未确立其教学工作将对教育技术领域产生更广泛影响，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，申请人的教学工作不符合Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。Id. at 893。

7 记录包括I ~~课程大纲，列出其2013年2月课程的八名促进者和2013年4月课程的十名促进者。

8 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。

申请人的工作聚焦于“参与全球健康项目与其选择医学专业和行医地点之间的相关性”，但她未解释其研究结果如何被该领域其他人实施、利用或赞誉。
关于申请人的教学技术工作，I I断言他在其课程I的开发与实施中“发挥了重要作用”，但记录未显示这项工作将在大学之外被利用。~_~进一步指出，申请人“作为内容专家与我密切合作，并主动支持其他教师以各种方式部署在线环境工具以增强不同教学方法。”她未提供示例说明申请人的工作如何影响教育技术领域、如何推动进步或在该领域产生积极讨论，或以其他方式代表成功或进步的记录使其处于有利地位推进其拟议事业。

关于申请人作品的引用，他提供了两篇引用其已发表和展示作品的文章文件。然而，记录未包括比较统计数据表明其领域其他人被引用的频率，申请人也未以其他方式证明其出版物和演示所获引用数量反映了相关方对其工作的兴趣水平足以满足Dhanasar第二项要件。

关于其同行评审活动，申请人提交了AACE网页，显示他位列International Journal on e-Learning的90多名编辑评审委员会成员之中，以及120多名“程序委员会成员”之中。此外，他提交了一封2010年2月的电子邮件，邀请他为J II提供评审意见。然而，记录未包括他為AACE和thd I完成的评审文件。申请人还提供了一封2016年5月的电子邮件，感谢他担任2016年美国教育研究协会（AERA）年会同行评审小组成员。此外，他提供了来自“AACE Publish System”门户的“Review Paper”任务分配，涉及两篇题为“ ”和
“----------~ .”的论文。9 然而，记录未包含证据显示申请人完成了上述评审或指明他为AERA评审的论文。无论如何，申请人未证明偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位推进其拟议事业。

申请人还提交了其AACE会员资格的文件。然而，记录未包括证据表明该会员资格在其领域的重要性或杰出水平。申请人也未确立其会员资格足以显示其研究成功记录或相关方对其工作的兴趣水平，表明他处于有利地位推进其拟议工作。

9 这些任务分配均表明，虽然申请人已接受评审，但尚未完成。

关于申请人的教育背景，虽然其来自~I-~大学的博士学位和两个硕士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未表明其学术成就本身足以证明他处于有利地位推进其拟议事业。我们在确定申请人是否处于有利地位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。

记录表明申请人在研究生学习和职业生涯中进行了研究、发表和展示，但他未表明这项工作使其处于有利地位推进其拟议研究和教学设计工作。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，但并非每个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar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、类似努力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和展示的作品推动了教育技术领域的进步，或在学术社区产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式显示其工作构成推进教学技术相关研究的成功或进步记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位推进其拟议事业，他未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人声称，凭借其教育背景、专业经验以及在新兴教学技术方面的专长，他有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其处于有利地位，能够按照Dhanasar框架第二项要件的要求推进其拟议事业，因此他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没有实际意义。

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自己有资格获得或在自由裁量上应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。