JAN272021_05B5203 · 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：9825328 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（高级学位、特殊能力、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分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合持有高级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、从而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基础EB-2签证分类资格，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。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要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 持有高级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，即持有高级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，即持有高级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。

虽然法律及相关法规均未界定“ 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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求从而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，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人。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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人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批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人贡献中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，豁免工作要求从而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级学位的专业人士资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求从而豁免劳工证将符合国家利益。

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的规定相关部分指出，“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交表格ETA-750B，外国人资格声明。 ”否决决定称申请人未提供“ 正确填写的外国人就业认证申请（表格ETA-750B）或永久就业认证申请（ETA表格9089）J、K和L部分。因此，由于申请人未提交此所需证据，USCIS必须否决表格I-140。 ”然而，申请人在提交申请时提供了正确签署并执行的表格ETA-750B。据此，审理主任关于此问题的认定予以撤回。
提交申请时，申请人正在[已隐去]担任“ 技术副总裁 ”。5 其职责包括“ 设计和开发高容量[已隐去]和运输系统，以将参考数据注入[已隐去]的低延迟平台 ”。申请人此前自2012年9月至2017年10月在[已隐去]大学担任研究助理。

A. 拟议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研究，旨在“ 开发计算机网络框架，以改进缓存、流量工程及高级算法的其他现实应用 ”。他表示其拟议工作“ 有助于与网络性能、社交媒体和娱乐消费、内容分发、自动驾驶车辆系统以及现代网络设备其他方面相关的技术发展 ”。申请人进一步解释，其拟议研究涉及“ 为对延迟极其敏感的应用优化[已隐去]算法 ”、“ 应用组合优化技术以联合优化内容中心网络中的[已隐去]策略 ”以及“ 将网络编码应用于对等辅助内容分发网络 ”。

3 关于此三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2017年12月获得[已隐去]大学电气工程博士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，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。

记录支持审理主任的裁定，即申请人的拟议事业具有实质价值和国家级重要性。例如，记录中包含一封来自[已隐去]大学[已隐去]教授的来信，信中称申请人的拟议研究将有利于“ 整体领域的进步以及美国的技术进步 ”。此外，申请人提供了一封来自[已隐去]副总裁[已隐去]的来信，信中[已隐去]断言申请人的事业将“ 对美国[已隐去]市场产生高度重大的影响 ”。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，因为研究结果通过工程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的[已隐去]优化研究既具有实质价值又具有国家级重要性，他已确立其满足Dhanasar框架的第一项要件。

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。记录中包含其简历、学术资历、已发表文章、会议报告、美国专利申请、为电气与电子工程师协会（IEEE）进行的同行评审活动，以及参与由[已隐去]“ 创新军团计划 ”资助的项目的文件。他还提供了引用其已发表作品的证据，以及讨论其在[已隐去]大学教授指导下、以及在[已隐去]前研究员[已隐去]指导下研究生工作的支持信。[已隐去]61

申请人在上诉中主张，其教育背景、在其专业领域的研究经验、已发表和报告的作品、引用证据、美国专利申请、该领域其他人的推荐信、为IEEE提供的同行评审服务以及[已隐去]研究资助均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以推进其拟议研究。

在支持申请的来信中，几位推荐人讨论了申请人在[已隐去]大学和[已隐去]的研究生研究项目，涉及利用[已隐去]网络。7 例如，关于申请人涉及利用[已隐去]网络的工作项目，[已隐去]表示申请人开发了“ 一种网络模型，其中[已隐去]能够临时存储热门内容，以便[已隐去]请求方能够从这些临时[已隐去]中检索该内容 ”。此外，[已隐去]指出申请人设计了“ 第二种模型，主要通过将[已隐去]纳入网络来服务于人口更密集的城市地区 ”。虽然[已隐去]断言申请人的[已隐去]网络“ 模型与其[已隐去]相结合，可显著减少网络延迟，同时最大化吞吐量 ”，但他并未提供具体实例表明这些模型已在数字通信行业中得到实施，或以其他方式构成该领域的成功记录。

61 [已隐去]表示：“ 我最初是通过申请人的博士导师[已隐去]认识申请人的，导师推荐他是一位能力极强且成就突出的学生。因此，我在2015年将他招入我的研究组担任博士实习生，他与我们团队合作开展了与[已隐去]相关的项目。 ”

7 虽然我们讨论了这些来信中的部分样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

关于申请人在[已隐去]进行的与[已隐去]拥塞控制方案相关的研究，[已隐去]表示他和申请人“开发了[已隐去]算法，名为[已隐去]，以高效且公平地利用位于连接终端用户与正在缓存所请求内容对象的中间路由器之间路径上的所有可用容量”。[已隐去]进一步表示，“通过大量网络模拟，[申请人]已证明该算法优于其前身”，但他并未提供实例说明申请人的[已隐去]算法如何在数字通信行业中得到实施、使用或赞誉。8

同样，[已隐去]大学副教授[已隐去]断言，申请人的[已隐去]算法能够在保持[已隐去]完成时间和[已隐去]链路利用率的同时实现[已隐去]公平性。此外，[已隐去]指出他在一篇题为[已隐去]的论文中引用了申请人的工作。9 然而，该论文并未将申请人的工作与其论文中引用的其他18篇文章区分或突出。
关于申请人的整体引用记录，[已隐去]大学助理教授[已隐去]表示，申请人的“工作已被引用超过30次，明确表明其专业知识得到了同行研究人员的认可”。就申请人工作的引用情况而言，记录中包含2019年1月的Google Scholar信息，表明其被引用最多的三篇文章，标题分别为“[已隐去]”

和“[已隐去]”，分别获得17次、6次和5次引用。申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是他本人或其合著者的自引。此外，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的Google Scholar列表（日期为2019年10月17日），反映其单篇文章的引用量有适度增长。他未证明这些额外引用中有多少出现在初次提交之前或之时发表的论文中。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

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数的数据。申请人声称，其与[已隐去]等人合著的题为[已隐去]的论文，基于自那时以来获得的引用次数（17次），位列“2016年工程领域发表的最具引用前10%文章”。申请人未说明他在确定该百分位排名时是否计入了任何自引。此外，Clarivate Analytics的初始引用数据来自2018年2月，因此未涵盖2018年初之后发生的引用，而申请人的第一份Google Scholar引用报告日期为

8 记录中包含一份美国专利申请，题为[已隐去]，于2017年12月14日公布。该已公布专利申请由[已隐去]提交，将申请人及另外两人列为发明人。虽然专利的授予认可了发明的原创性，但申请人未证明其创新在该领域的重要性。
9 记录中包含[已隐去]论文的副本，其中他引用了申请人的[已隐去]，但结论认为申请人与合著者“未考虑[已隐去]的影响，并假设传输路径在传输期间恒定，这可能不切实际。”

2019年1月。10 同样，在回应RFE时提供的Clarivate Analytics引用数据来自2019年2月，因此未涵盖2019年初之后发生的引用，而申请人的第二份Google Scholar引用报告日期为2019年10月。由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据并非同期，他未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，许多论文引用较少，而引用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。 ”

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“ 如何有意义地评估在自然科学和生命科学领域工作的个体研究人员？基于引用百分位数的方法建议 ”。该文章提出了“ 如何评估自然科学和生命科学领域个体研究人员 ”的建议，用于资助、晋升或招聘决策。作者指出，“ 在其学科领域中属于引用前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，基于前10%的优秀指标 ”应被赋予“ 最高权重 ”。然而，申请人的电气工程领域不属于“ 自然科学和生命科学 ”。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。 ”

申请人对审理主任补件通知（RFE）的答复包括2019年6月取自“ Microsoft Academic ”的信息，该信息将其引用次数和发表数量与I[已隐去]领域其他研究人员的引用次数和发表数量进行了比较。同样，申请人未说明其在根据Microsoft Academic编制其百分位排名时是否计入了任何自引。此外，百分位排名的“ 采集日期 ”（2019年6月27日）晚于申请提交之日，因此申请人未能证明用于Microsoft Academic百分位计算的53次Google Scholar引用发生在初始提交之前或之时发表的论文中。参见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所获引用次数反映出相关方对其工作的关注程度足以满足Dhanasar第二项要件。

此外，关于申请人的教育背景，虽然其来自I[已隐去]大学的博士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未能证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位能够推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录证明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。在判断申请人是否处于有利地位能够推进其拟议事业时，我们考察多种因素，教育仅仅是可能有助于作出此类认定的众多因素之一。

10 随Clarivate Analytics信息附带的网页称其引用“ 数据每年更新六次 ”（每两个月一次）。

关于其同行评审活动，申请人提供了感谢其审阅提交至IEEE/ACM Transactions on Networking的一篇稿件以及两次提交至IEEE Transactions on Wireless Communications的另一篇稿件的电子邮件。然而，申请人未能证明其偶尔参与广泛的同行评审流程构成其领域的成功记录，或 otherwise 表明其处于有利地位能够推进其研究事业。

申请人还主张其研究获得了来自[已隐去]“ Innovation Corps Program ”的资助。记录包括一封2016年7月的电子邮件，来自[已隐去]项目主任致I[已隐去]，告知其“ 团队已进入最终选拔 ”以提交“ I-Corps Proposal ”。此外，申请人提供了一封2019年1月的来自I[已隐去]的信函，称虽然申请人是I-Corps项目团队的“ 关键 ”成员，但其“ 未被列为该资助的直接接收人 ”。在Dhanasar案中，记录证明申请人“ 发起 ”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I[已隐去]）主要负责为其研究项目获得[已隐去]资助。

记录表明申请人在I[已隐去]大学研究生学习期间、在[已隐去]实习期间以及在I[已隐去]任职期间开展、发表和展示了研究，但他未能证明该工作使其处于有利地位能够推进其拟议研究。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、资助或获得学术学分，但并非每一位开展了原创研究的人都将被认定为处于有利地位能够推进其拟议事业。相反，我们考察Dhanasar案中列出的因素，以判断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关注是否支持此类认定。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电气工程领域的进展，或其在数字通信行业产生了实质性的积极讨论。证据也未 otherwise 表明其工作构成在推进与缓存优化和流量工程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能够推进其拟议研究事业，其未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以判断豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因而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以及其研究的重要性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未能证明其如Dhanasar框架第二项要件所要求的那样处于有利地位能够推进其拟议事业，其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其有资格获得或 otherwise 在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。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裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。