JAN282020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：6985375 日期：2020年1月28日

对德克萨斯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）

申请人是一名光学物理研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，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（brief），主张其符合国家利益豁免的资格。

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（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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）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) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士之成员，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、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士之成员，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、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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之框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立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，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值与国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值与国家重要性，聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。该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籍人士。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努力中的成功记录；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：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业，该外籍人士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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予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，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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起来表明，权衡之下，豁免工作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作为持有高级学位的专业人士之成员的资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人在韩国一家电子设计自动化公司[已隐去]担任高级应用工程师顾问及技术负责人。5 关于其在美国的预期工作，申请人提供了2017年7月与[已隐去]（一家美国半导体制造商）两名经理的电子邮件往来，内容涉及他对设计赋能（design enablement）及高级[已隐去]工程职位的兴趣。6

A. 拟议事业的实质性价值与国家重要性

申请人表示，其拟议事业涉及开展[已隐去]半导体设计与制造的物理学研究，以及计算光刻（computational lithography）中的建模与数值分析。”他解释说，他计划继续其研究，旨在开发[已隐去]算法、[已隐去]在极紫外光刻（extreme [已隐去] lithography）[已隐去]及[已隐去]随机存取存储器（MRAM）器件中的机器学习应用。[已隐去]

记录中包括讨论智能手机市场经济增长、消费者对可靠无线通信所赋予的价值、移动设备如何改变人们互动方式以及美国在高性能计算领域领导地位的文章。此外，申请人提供了关于数据存储演变及美国存储数据量的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质性价值的认定。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在前瞻性影响”。除上述关于无线设备、数据存储和高性能计算的信息外，申请人还提供了支持信函，讨论其拟议研究的潜在益处及其如何有望推进其领域。例如，[已隐去]大学[已隐去]副教授[已隐去]断言，申请人旨在改进[已隐去]建模与开发的研究有望推进半导体

3 关于详细讨论，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2008年获得[已隐去]物理学博士学位。
5 他此前于2008年10月至2015年7月在[已隐去]电子公司担任高级工程师。
6 由于申请人申请的是工作要求豁免，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其当前和预期职位的信息，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。

制造，该制造“ 对美国众多行业至关重要 ”。记录中还包括表明申请人拟议研究的益处具有更广泛影响的文件，因为研究结果通过物理学和工程学期刊及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重要性，我们认定其满足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向申请人。记录中包括其简历、学术资历、已发表文章和会议报告的文件。申请人还提供了引用其已发表作品的 articles 和专利的证据，以及讨论其过往研究项目的推荐信。

申请人在上诉中主张，其学术资格、工作经验、研究文章、引用证据和技术创新表明其处于有利地位以推进其拟议事业。基于下述理由，该证据不足以证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进其拟议研究。

在支持申请的推荐信中，申请人的几位推荐人讨论了其过往研究和工作经验。7 例如，~------.....设计技术I 研究员在I 表示，申请人在I 工作期间设计了一种方法，以解决I “ 芯片设计规则与遵循这些规则的芯片实际可制造性之间的不匹配 ”。I 解释说，该方法“ 结合了I 反馈，以在初始设计规则集下优化半导体布局 ”，并“ 自动化了I 此前需要用户大量人工干预的方面，最显著的是特征分割和亚分辨率辅助特征放置 ”。他进一步主张，申请人的工作“ 对提高I 的I 工艺的生产良率起到了关键作用 ”，并且I 已许可该I 工艺。此外，I 指出，申请人“ 将其研究结果以‘ I ’发表于2011年[国际光学工程学会]先进光刻研讨会的会议录中 ”。记录中包括Google Scholar的引用报告，表明上述文章自2011年发表以来已被引用两次。8

关于申请人在O 的研究生研究，I 大学物理学教授I 指出，他和申请人“ 在I 共同从事一个理论物理项目 ”，表示他们“ 研究了通过两种不同方法将原子o .＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿.转化为分子的最佳条件 ”，并“ 制定了遗传算法以寻找将原子转化为分子的最佳扫描时间 ”。他进一步指出，申请人研究了“ 双色I 光缔合作为I 共振的替代方案 ”，并发现原子和分子计数“ 在弱驱动腔中发生分岔，I

7 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封。
8 其中一次引用反映了申请人合著者J 的自我引用。
9 记录表明，申请人于2001年9月至2008年1月就读于LJ，并于2004年从D 毕业。 .＿＿＿,.

表明从稳定稳态向I 振荡的转变。 ”然而，申请人I 并未证明这一理论物理工作已在物理学家中具有影响力、已成为该领域进展的推动力或产生了积极讨论，或以其他方式构成成功或进展的记录，使其处于有利地位以推进其拟议研究。
关于申请人在I 攻读硕士学位期间与I 高管合作伙伴的工作，I 表示，他 “ 于1999-2000年在I 担任[申请人的]主管，我们两人在那里担任研究科学家。 ”I 主张，他和申请人开发了 “ 一种新材料，作为计算机硬盘驱动器中I 介质常规I 的替代品 ”，并且他们 “ 使用 ‘ =====. ’ 并添加I 模板层，在I 方面引入了相对于当前I 结构的显著改进。 ”他进一步指出，他们 “ 由该项目产生的两篇合著文章，发表于《Journal of Applied Physics》和《IEEE Transactions on Magnetics》，是[申请人]被引用最多的作品。 ”上述Google Scholar报告显示，这些文章自2000年以来分别被引用35次和12次。然而，申请人未提供比较统计数据以表明这一引用水平在其领域内的重要性。

作为Dhanasar第二项要件下的进一步证据，申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的答复包括两封科学家支持信，他们表示曾引用申请人涉及如何从c=]制造I 的研究生工作，但他未表明这一特定研究构成其拟议的I 物理研究或I 光刻事业中成功的记录。此外，最初提交的推荐信以及为回应审理主任RFE而提供的推荐信，未包含关于申请人自2015年8月在I 开始受雇以来研发活动的充分信息，且记录未显示其在2011年之后发表或报告过其领域的任何研究，以表明其朝着实现拟议事业持续取得进展。此外，尽管2017年7月与I 管理人员的电子邮件往来表明申请人申请了该半导体制造商的两个职位，但这些通信未提供充分信息以确定其在该公司的工作是否将涉及与其拟议事业相关的研究。在没有充分证据表明在美国开展其拟议研究的手段或资金支持的情况下，申请人未表明其未来活动计划使其处于有利地位以推进其事业。

记录表明，申请人在其研究生学习期间以及在I 电子公司工作期间进行了研究、发表了文章并作了报告，但他未表明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。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、报告、资助或获得学术学分，但并非每一个进行过原创研究的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和报告的工作已成为光学

物理领域进展的推动力，或已在半导体制造业中产生大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在推进针对I 光刻或I 建模的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，其未证明满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证对美国有益。在此，申请人主张，由于其教育、研究经验和成就以及其领域的重要性，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明其根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业，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无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。