JUL082021_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：14278244 日期：2021年7月8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名环境工程师，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此 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）否决了该申请，认定虽然申请人已证明其作为持有高等学位的专业人士的资格，但她未能表明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），主张她符合国家利益豁免的资格，并且在其他方面也应当获得该豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其所请求福利之资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将支持上诉。

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基础 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（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，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在将来实质上有利于美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，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]在司法部长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 中提出了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可行使裁量权，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（endeavor）兼具实质价值（substantial merit）和国家重要性（national importance）；(2) 该外国国民处于有利地位（well positioned）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。2

第一项要件（prong）——实质价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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（potential prospective impact）。

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。

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 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇到的专长程度”。根据法律，具有特殊能力的个人通常须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇到的程度，才能确立国家利益豁免的资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人提交了证据，证明她于 2017 年在[已隐去]大学获得土木工程博士学位（专攻环境工程）。在其决定中，审理主任认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格，我们同意。因此，唯一需要考虑的问题是，她是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格，并且在其他方面是否值得行使有利的裁量权。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性4

在提交申请时，申请人受雇于[已隐去]，担任环境顾问。5 一封来自[已隐去]的信函将此工作描述为涉及地表水中营养物的审查和统计分析，以及识别[已隐去]的来源。她表示，其拟议事业是继续从事环境科学工作，即“ 在未来通过纳入新颖的实验技术、统计模型和生命周期评估分析，为固体废物和废水处理建立框架 ”。随后她确定了其研究的三个目标，包括“ 开发模型以描述从固体废物[已隐去]处理中获得的产品 ”以及“ [已隐去]膜用于废水处理的修改和优化 ”。她的第三个研究目标被表述为“ 确定地表水中特定污染物的限值浓度，并使用膜技术降低特定污染物浓度 ”。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人修改了其对拟议事业的描述，补充说她“ 计划开发更好地评估水质和预测藻华的方法 ”。她还重复了其三个研究目标中的前两个，但将第三个目标改为“ 使用趋势分析评估[已隐去]地表水的水质并预测藻华 ”。为证明其第三个研究目标的实质价值，她

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 我们注意到，审理主任在其决定中未包含对第一项要件因素的分析，也未就拟议事业的实质价值和国家重要性提供结论。他也没有寻求支持第一项要件的进一步证据，并且没有质疑申请人在其对 RFE 的回应中关于她满足第一项要件的假设。
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关其就业的信息，以说明她打算以何种身份从事其事业。

提交了来自美国环境保护署（EPA）和疾病控制与预防中心（CDC）的关于藻华及其可能产生的、可使人畜患病并危害环境的毒素的信息。为支持其其他研究目标的重大价值，她提交了关于食品废弃物处置环境影响的信息。此外，来自中国一所大学的[已隐去]的一封信指出，申请人拟议的固体废弃物热处理研究“使我们更接近于将这一资源（食品废弃物）用于多种用途”，例如肥料，同时还能减少填埋场的甲烷排放。该证据确立了其拟议事业的重大价值，因为该事业旨在推进科学知识并改进控制食品废弃物环境影响及水体污染的方法。

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”。关于其涉及地表水检测与分析的研究提案，她在陈述中援引了《清洁水法》及其“应对水污染和所有地表水水质……”的目标。她进一步解释称，她计划运用统计分析开发一种预测导致藻华的营养物趋势的方法，并将该方法在[已隐去]和美国环境保护署之间共享。

转向申请人的其他研究目标，她提交了数封推荐信，表明其拟议研究已经并将继续惠及更广泛的科学界，为[已隐去]技术以及[已隐去]膜的设计与合成方面的知识增添内容。此外，证据表明她的许多关于[已隐去]的研究此前由美国农业部农业研究局在侧重于废弃物处理的项目下资助，或与其合作完成。因此，我们认定她已确立其拟议事业的国家重要性，并满足Dhanasar框架第一项要件的要求。

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。在此我们判断申请人是否已确立其处于有利地位以推进该事业，考量因素包括但不限于教育背景、经验、成功记录、未来活动计划以及相关实体或个人对拟议事业的兴趣。如上所述，记录显示申请人持有环境工程专业方向的高等学位，这为其提供了推进拟议事业所需的教育背景。她还提交了其同行评审论文的副本、其他研究人员引用这些论文的证据，以及其担任本领域学术出版物同行评审人的证据。此外，记录中还包括数封来自其他研究人员的推荐信，这些研究人员未曾与申请人合作，但曾引用其工作。

这些证据大多涉及申请人关于[已隐去]技术的研究，包括数封侧重于其将该工艺应用于食品废弃物的信件。例如，[已隐去]国家新技术机构的一名研究人员描述了这项研究，并表示申请人开发的模型增进了对[已隐去]工艺的理解。他还指出，在其自身工作中，申请人的模型“为我们的

项目提供了必要的额外背景 ”，并指出另一组研究人员使用了申请人工作中的一项方程来支持他们自己的研究。
另一封来自[已隐去]研究机构[已隐去]的推荐信指出，申请人的研究 “ 促进了对[已隐去]处理的持续研究，以确保[已隐去]工艺尽可能环保。 ” 他还指出，他在自身工作中建立在申请人的研究之上，其成功 “ 若无[申请人]首先开展的工作则不可能实现 ”。[已隐去]总结称，申请人在[已隐去]工艺方面的工作 “ 在该领域作出了卓越贡献，有助于为如何最佳优化[已隐去]工艺建立明确指南…… ”

记录中还包括来自Google Scholar的证据，显示申请人已发表作品（包括20多篇出版物）的引用次数，以及部分出现这些引用的文章的副本。该证据表明其研究已被未曾与其合作的 other 研究人员频繁引用，并支持上述信件及记录中其他材料关于其在推进事业方面成功记录的陈述。因此，这有助于证明申请人处于有利地位以在美国推进其拟议研究。

申请人在环境工程领域的经验与专长、其已发表作品的记录及其对本领域他人工作的影响，以及其在推进[已隐去]技术方面的进展，使其处于有利地位以推进其拟议事业。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定其满足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，Dhanasar框架的第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免EB-2分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证要求）将有利于美国。证据表明，申请人关于[已隐去]固体废弃物处理和水质的研究有可能在减少废弃物、开发可再利用能源以及预测有害藻华方面为美国带来广泛利益，且其教育背景、经验和在这些事业中的成功记录使其处于有利地位以推进这些事业。因此，我们认定她所提供的贡献具有如此价值，以致总体权衡而言，即使假定存在其他合格美国工人，这些贡献也将有利于美国。

III. 结论

申请人已确立其符合持有高等学位的专业人士类别成员资格，且满足Dhanasar框架的三项要件。我们认定其有资格并基于裁量权在实质上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉获支持。