JUL212020_04B5203 · 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：8418892 日期：WL Y 21, 2020

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）

申请人是一名计算机工程研究人员，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。参见《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、进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 underlying 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)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的外国移民，即持有高级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……符合条件的外国移民，即持有高级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的框架。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) 总体权衡，豁免工作要求及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。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，总体权衡，豁免工作要求及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

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，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献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，总体权衡，豁免工作要求及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成员资格。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及劳工证将符合国家利益。
提交申请时，申请人在[已隐去]大学电气与计算机工程[已隐去]担任高级研究助理。2019年7月，他开始在[已隐去]大学技术系担任助理教授。5

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从事涉及“ 计算机科学与工程，具体而言，在[已隐去]存储器、[已隐去]系统以及[已隐去]下一代处理器和高性能计算的特性描述与性能评估领域 ”的研究。记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质性价值和国家重要性的认定。例如，他提交了美国国家战略计算倡议执行委员会的一份战略计划，讨论我国在保持和加强美国高性能计算领导地位方面的目标。此外，申请人提供的文件表明其拟议研究的效益具有更广泛的影响，因为成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计算机工程研究的实质性价值和国家重要性，我们同意审理主任关于其符合 Dhanasar 框架第一项要件的认定。

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。记录包括其简历、学术资历、发表文章、会议报告和同行评审活动的文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据，以及讨论其过往研究项目的支持信。
申请人在上诉中主张，其“ 在[已隐去]和[已隐去]模拟器方面的经验以及[已隐去]的声誉、他所参与会议的声望、[已隐去]的

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2016年12月在[已隐去]大学获得工程学博士学位。
5 由于申请人申请豁免工作要求，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。

构思其研究生研究课题的计算机工程师、其推荐人和合著者的成就，以及其作品的引用历史，表明他处于有利地位以推进其拟议事业。基于下文所述理由，记录支持审理主任关于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的认定。

在支持该申请的推荐信中，多位推荐人讨论了申请人于[已隐去]开展的计算机工程研究项目。例如，[已隐去]的一名技术骨干成员[已隐去]指出，申请人对[已隐去]存储器进行了广泛研究，并提出了由硬件/软件控制的[已隐去]存储器。“ 他对缓存所做的初步研究表明，对于高性能计算[已隐去]，缓存行利用率约为50%，这说明了当前固定大小缓存行在科学应用中的低效性。 ”他进一步指出，申请人提出“ 生成可由程序员或编译器配置的[已隐去]块，该块将被100%利用 ”，以及“ 通过合并相同类型的变量来生成这些块 ”，但申请人并未证明这项工作已被该领域内的其他人实施、使用或赞誉。此外，[已隐去]大学的[已隐去]教授声称，申请人设计了“ 一种[已隐去]存储器架构……与传统缓存架构相比功耗更低。此外，与目前嵌入式系统中使用的传统[已隐去]存储器相比，他提出的设计具有灵活性。 ”尽管[已隐去]主张申请人的[已隐去]存储器可用于未来的移动设备以及生物医学设备，但他并未提供具体实例说明申请人的设计如何引起了相关方的积极关注、已被移动设备或生物医学设备制造商采用，或以其他方式反映其研究领域的成功记录。此外，[已隐去]的平台性能架构师[已隐去]指出，申请人“ 展示了[已隐去]缓存架构针对不同[已隐去]的性能 ”，并且“ 这一性能评估有助于应用特征刻画（识别相似性）和编写程序代码（识别关键部分）。 ”同样，[已隐去]的高级软件工程师[已隐去]指出，申请人“ 对来自[已隐去]和[已隐去]套件的[已隐去]进行了特征刻画……在这项工作中，他确定了上述[已隐去]套件中测试所需的硬件执行单元数量。这些数据对于优化[已隐去]及其所建模的重要应用极为有用。 ”然而，[已隐去]和[已隐去]并未解释申请人的[已隐去]优化工作如何影响了该行业，或以其他方式构成其领域的成功记录。

关于申请人工作的引用情况，他提供了来自Google Scholar的信息，表明其被引用次数最高的四篇文章分别发表于IEEE第35届国际性能计算与通信会议（2016年）、国际计算科学与计算智能会议（2016年）、第5届高性能计算机系统性能建模、基准测试与仿真国际研讨会（2014年）以及国际

6 尽管我们仅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。
[已隐去]曾是[已隐去]的副教授，并在申请人攻读博士学位期间担任其主要导师。

信息学、电子与视觉会议（2012年），分别获得6次、5次、5次和2次引用。然而，申请人并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。

关于反映申请人在工程会议上展示其研究成果的文件，我们注意到许多专业领域定期举行会议和研讨会，以展示新工作、讨论新发现并与其他专业人士建立联系。尽管申请人工作的展示表明他与他人分享了自己的原创发现，但他并未证明其文章所获引用次数反映了相关方对其工作的关注程度足以满足Dhanasar的第二项要件。此外，某出版物或会议具有高排名或影响因子，反映的是该出版物的整体引用率。然而，这并不能显示任何特定作者的影响力，也不能以其他方式证明某个人的研究如何构成其领域的成功记录。

关于其同行评审活动，申请人提供了证据表明他为ITC 2017、ScalCom 2017、FIE 2017和IEEE-GCC 2017审阅了文章。然而，申请人并未记录这些会议的声望，也未提供其他文件证明其同行评审经验达到了使其处于有利地位以推进其拟议[已隐去]研究的水平。记录也未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程构成其领域的成功记录，或以其他方式表明他处于有利地位以推进其研究事业。

证据表明申请人在[已隐去]工作期间进行了研究、发表了研究成果并展示了研究，但他并未证明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。尽管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、获得资助或学术认可，但并非每一位进行了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、在类似工作中的成功记录或引起相关方兴趣的情况是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人并未证明其已发表和展示的工作推动了计算机工程领域的进步，或在该工程界引发了大量积极的讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在研究[已隐去]存储器和[已隐去]优化方面的成功或进展记录。由于记录不足以表明申请人处于有利地位以推进其拟议研究事业，他未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有利。在此，申请人声称由于其研究经验和成就、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，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以推进其拟议事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，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，我们认定他未能证明其有资格获得或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，每一项理由均被视为独立且替代性的裁决依据。

命令：上诉被驳回。