JUL212020_05B5203 · 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：8443151 日期：WL Y 21, 2020

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名能源政策研究员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的 job offer 要求的国家利益豁免。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，但未证明豁免所需 job offer、并因此豁免 labor certification 将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份 brief，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利益资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经 de novo 审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 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由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免 job offer 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的外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……合格移民，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的外国人。

(B) 豁免 job offer-

(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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“ 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容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 job offer 要求并因此豁免 labor certification 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 job offer 要求并因此豁免 labor certification 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 job offer 或申请人获得 labor certification 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中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃 labor certification 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 job offer 要求并因此豁免 labor certification 将有利于美国。3

II. 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 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免 job offer 要求并因此豁免 labor certification 将符合国家利益。

关于其在美国的预期工作，申请人提供了 2018 年 3 月与能源行业一家咨询企业 staff 的电子邮件往来，以及~ I I I 一家发电设备公司，涉及其对研究分析师职位的兴趣。5 此外，申请人主张其“ 已与 I I Executive Recruiter for Oil & Gas division 讨论过该公司的机会 ”，但记录 I I 未包含其电子邮件往来的文件，以佐证其被该公司招聘职位的说法。6

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，涉及“ 从化石燃料资源向可再生能源的转型以及石油行业背后的财政体系 ”。他解释称，其研究项目旨在“ 化石燃料与可再生能源之间的协同效应 ”、“ 石油行业合作伙伴关系 ”的结构及与这些伙伴关系相关的最佳实践，以及开发“ 石油行业的平衡体系 ”。

记录包括关于温室气体强度和排放、全球石油和天然气行业收入、可再生能源产能投资价值、美国石油和天然气开采行业就业、全球气温预测以及美国太阳能行业招聘趋势的信息。此外，申请人提供了讨论由.__ _____ ____. 石油伙伴关系产生的投资水平、归因于可再生能源的能源消费和生产量、美国使用的能源资源组合以及因乘数效应创造的当地就业的文章。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。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。4 申请人提交了其理学硕士文凭（2011 年）和来自 I 大学 I 的学校成绩单，以及一份学术资历评估，表明上述文凭相当于美国经认证学院或大学的能源规划硕士学位。
5 由于申请人申请豁免 job offer 要求，其无需拥有特定雇主的 job offer。但是，我们将考虑关于这些预期职位的信息，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。
6 尽管申请人主张“ 附带的电子邮件往来 ”证实了其与 I 的讨论，但记录未包含该证据。

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”。除上述关于石油行业和可再生能源资源的信息外，申请人还提供了支持信，讨论其拟议研究的潜在益处以及该研究如何有望推进其领域。例如，~-------~大学经济学教授D表示，申请人的研究“有助于研究美国石油行业的状况”，因为我国拥有“巨大的石油储量”，并且其工作“为增加可再生能源使用的经济可行性提供了宝贵的见解”。记录中还包括文件表明，申请人拟议研究的益处具有更广泛的影响，因为研究结果通过行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的实质价值和国家重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。7

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。他在上诉中主张，其教育背景、在I I能源公司I I的工作经验、研究文章和引用证据表明他处于有利地位以推进其拟议事业。如前所述，其拟议的咨询和项目管理工作不满足Dhanasar框架的第一项要件。由于申请人拟议的能源政策研究对该领域具有更广泛的影响（不同于其作为顾问或项目经理的工作），我们在此要件下的分析将侧重于他是否处于有利地位以推进其关于从化石燃料资源向可再生能源过渡以及石油行业 underlying 财政体系的拟议研究。基于下述理由，证据不足以证明他根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进该研究。

记录中包括申请人的简历、学术资历、发表文章、会议报告和同行评审活动的文件。他还提供了引用其发表和报告工作的文章的证据，以及讨论其工作经验和过往研究项目的支持信。

在支持申请的来信中，申请人的几位推荐人讨论了其先前涉及财政体系以及石油行业如何促进可再生能源利用的研究。8 例如，法国~----------~的研究员_____表示，申请人评估了“石油租金的转移是否会鼓励可再生能源的使用”。I I表示，“[申请人]分析的结果表明，创新项目和太阳能项目将仅由

7 尽管申请人已证明其关于石油和天然气行业伙伴关系的拟议能源政策研究具有国家重要性，但记录并未确立为此类伙伴关系提供咨询和项目管理工作将影响其领域或更广泛的美国石油行业，而非仅限于其未来的美国雇主或其打算服务的客户。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟议的咨询和项目管理服务不满足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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

8 我们仅讨论这些来信中的样本，但已审查并考虑了每一封。

由政府预算覆盖。他认定预算的其余部分足够大，可以补贴乙醇燃料供应。”此外，I I指出，这项“工作证实了化石燃料勘探产生的收入足以为可再生能源的开发提供资金”，但他没有解释申请人的发现如何影响了石油行业、如何影响了可再生能源资源的发展，或以其他方式构成其领域的成功记录。

关于申请人涉及财政体系对“石油生产项目对行业和政府的经济吸引力”影响的研究，I I大学助理教授~-------~表示，申请人发现税收/特许权使用费体系导致更高的内部收益率和更低的政府收益，使其比产量分成合同更有利可图。I I进一步指出，申请人“发现了财政体系与报告的世界石油储量之间的关系，因为特定油田的概率因发现该油田所在国家的财政体系而异。”此外，I I断言申请人的工作“已成为他人的重要资源”，他举出了I I的例子，后者在其题为L-t-------.-------r-----------1---r-------1的论文中引用了申请人的工作。同样，~----------''一家会计和咨询服务公司的经理_____主张，该领域的其他人“对[申请人]的工作表达了浓厚的兴趣”，他也指出了I I的论文作为例子。然而，I I的论文并未将申请人的工作与其论文中引用的其他23篇文章区分或突出。9

关于申请人工作的引用，他提供了2018年5月的Google Scholar信息，表明其题为_____、_____和_____的文章分别获得33次和10次引用：10 他还提供了自行汇编的数据，表明_____被引用9次以上，且~-----,,----------.----------'I被额外引用15次。11I I

此外，申请人提供了Clarivate Analytics 2017年10月的数据，涉及各研究领域（包括“经济学与商业”）按出版年份的基线引用率和百分位数。这份来自Clarivate Analytics的文件指出，“[引]用频率高度偏斜，许多论文被引用频率低，相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。”此外，Clarivate Analytics的引用数据来自2017年10月，因此不

涵盖2017年之后发生的引用，而申请人的Google Scholar引用报告日期为2018年5月。12 由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据并非同期，他未能证明前者对其引用记录提供了适当的分析。

此外，申请人提供了一篇由_____和_____撰写、发表于Scientometrics的文章，题为'_____。该文章提出了用于资助和晋升或招聘决策的'~----------~'建议。作者指出，“ 在其学科领域中属于被引用最多的10%的出版物通常被称为高被引或优秀 ”，并且“ 基于前10%的卓越指标 ”在“ 比较单个研究人员的科学表现时应给予最高权重 ”。然而，申请人的能源政策领域不属于“ 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。 ”无论如何，申请人未能证明其文章获得的引用数量反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar的第二项要件。

关于申请人“ 作为[已隐去]国际部[已隐去] ”的工作经历，[已隐去]的一名退休高级石油工程师表示，申请人“ 代表公司在非洲和亚洲参与了多个合资项目 ”，并且“ 他既承担了项目的内部团队领导工作，也承担了所有合作会议和决策中的对外代表工作。这一时期的中心项目涉及[已隐去]的[已隐去]区块，与[已隐去]国有石油公司合作。 ”尽管[已隐去]声称申请人成功建议印度国有石油公司不要在某一区块钻井，该区块的某些地段“ 未能提供足够的经济回报，无法被视为完全商业化 ”，但他并未提供实例说明申请人的能源政策研究如何影响了石油行业、如何成为其领域进步的推动力或引发了积极的讨论，或以其他方式构成一份成功或进展的记录，从而使其处于有利地位推进其拟议事业。

此外，尽管申请人2018年3月与[已隐去]和[已隐去]工作人员的电子邮件往来反映了他有意为这些公司工作，但这些通信并未提供足够信息以确定其与这些公司的拟议工作是否将涉及与其拟议事业相关的研究。由于缺乏充分证据证明在美国开展其拟议能源政策研究的手段或资金支持，申请人未能表明其未来活动计划使其处于有利地位推进其事业。此外，最初提交的以及为回应审理主任的证据请求（RFE）而提供的推荐信，未包含关于申请人自2014年以来研究活动的充分信息，且记录未显示其自2014年至2018年5月提交申请期间在其领域发表或展示过任何研究，以证明其在实现拟议事业方面持续取得进展。

12 随附于Clarivate Analytics信息的网页称其引用“ 数据每年更新六次 ”（每两个月一次）。

关于其同行评审活动，申请人最初提供了一封2018年4月的电子邮件，感谢其为《Energy Policy》审阅一份稿件。为回应审理主任的RFE，申请人提交了一封2019年6月来自《Energy Policy》[已隐去]的信函，声称申请人“多次被选中为我们期刊进行同行评审”，但该信函未指明申请人所审阅的具体文章或评审完成的日期。资格必须在提交申请时确立。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，申请人未能证明其偶尔参与广泛的同行评审过程构成其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位推进其研究事业。

此外，申请人声称其研究获得了[已隐去]政府机构的资助。他提交了其2014年发表于《Energy Policy》的文章，该文由他与来自[已隐去]大学的[已隐去]以及来自[已隐去]大学的[已隐去]和[已隐去]合著。该文在结尾处致谢“获得[已隐去]的财务支持以开展本研究。”然而，该文未指明上述作者中谁主要负责为其研究项目争取资助。在Dhanasar案中，记录确立申请人“发起”或“是多项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（而非上述某位教授）主要负责为该研究项目获得资助。

记录表明申请人在其研究生学习和职业生涯中开展、发表并展示了研究，但他未能表明该工作使其处于有利地位推进其拟议研究。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、获得资助或获得学术学分，但并非每一位开展过原创研究的人都将被认定处于有利地位推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，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引发的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其发表和展示的工作已成为能源政策领域进步的推动力，或已在石油行业引发大量积极讨论。证据亦未以其他方式表明其工作构成在推进旨在从化石燃料资源向可再生能源转型以及石油和天然气行业 underlying 财政体系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推进其拟议研究事业，他未能确立其满足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，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人声称由于其教育背景、能源规划专业知识、其专业领域的经验、其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，其有资格获得豁免。

然而，由于申请人未能确立其如Dhanasar框架第二项要件所要求的那样处于有利地位推进其拟议事业，其不符合国家利益豁免资格，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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能确立有资格或 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，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。