JUL232020_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：9057733 日期：2020年7月23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）

申请人是一名有机化学研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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等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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，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，即作为高等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……符合资格之移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、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之外国人。

(B) 工作邀请之豁免——

(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级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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级重要性时，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，综合权衡，豁免工作邀请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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，豁免工作邀请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持有高等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邀请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 大学化学系担任博士后研究助理。5 他此前自2014年8月至2015年10月在巴基斯坦的学院担任助理教授。

A. 拟议事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示，他打算继续其研究，旨在开发高效路线以“ 合成 ”、“ 用于高通量筛选（HTS）的分子集合快速合成 ”方法，以及涉及 的“ 新化学反应 ”。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级重要性的认定。例如，他提交了关于美国制药行业药物开发工作及全球癌症发病率的信息。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，因为研究结果通过科学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有机化学研究的实质性价值和国家级重要性，我们同意审理主任的认定，即他符合 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。记录包括其简历、学术资历、发表文章和会议报告的文件。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。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2014年8月获得 大学化学博士学位。他还提交了文凭，表明他于2008年获得 工程与技术大学应用化学哲学硕士学位，并于2002年获得 大学化学理学硕士学位。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，他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，以说明他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。

申请人在上诉中主张，其教育背景、有机化学研究经验、已发表作品、引用证据、独立推荐人的推荐信，以及其化合物被收录于 PubChem 开放化学数据库，均表明他处于有利地位以推进其拟议事业。基于下述理由，记录支持审理主任的认定，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。

在支持申请的函件中，若干推荐人讨论了申请人的有机化学研究项目以及[已隐去]大学。例如，关于申请人涉及[已隐去]化合物的工作，[已隐去]将其描述为“ 研究和应用[已隐去]化合物的系统 ”，[已隐去]大学化学系副教授表示，申请人开发了一个“ 基于[已隐去] ”的系统，该系统“ 在类似于活体的介质中运作 ”。[已隐去]断言申请人“ 发现他可以控制释放的具体时间和地点，这是对[已隐去]化合物（包括药物）研究的显著改进 ”，但他没有提供具体例子说明申请人的系统如何被该领域其他人实施、利用或赞誉。[已隐去]还声称申请人的工作“ 对其同行产生了影响 ”，并举例[已隐去]在一篇题为‘ ----------~ ’的论文中引用了申请人的工作。然而，[已隐去]的论文并未将其引用的另外28篇文章与申请人的工作区分或突出。7

关于申请人涉及[已隐去]的研究，[已隐去]大学药物化学教授[已隐去]指出，申请人“ 通过巧妙识别一类[已隐去]化合物的性质，设计了一条制备可作为高效药物载体的化合物的路线 ”。虽然[已隐去]断言申请人关于该主题的研究论文“ 注定将成为该领域的新标准 ”，但他没有解释申请人的发现如何已经影响药物开发过程，或以其他方式构成其领域的成功记录。

此外，[已隐去]大学[已隐去]教授[已隐去]表示，申请人与其在[已隐去]的研究小组合作，“ 开发了一个用于多巴胺、血清素和其他受体的[已隐去]工具箱 ”。[已隐去]断言申请人设计了“ 一种大量合成[已隐去]的方法 ”，并且这项工作“ 使我们的实验更容易、更高效 ”，但他没有提供具体例子表明申请人开发的化合物已经影响制药行业、已成为进步的推动力或在其领域产生了积极讨论，或以其他方式代表成功或进步的记录，使他处于有利地位推进其拟议的事业。

此外，意大利[已隐去]大学药物化学教授[已隐去]表示，申请人的工作“ 帮助建立了[已隐去]分子合成方法 ”。

6 虽然我们讨论了这些函件的样本，但我们已审查并考虑了每一封函件。
7 记录中包括[已隐去]论文的副本，其中他将申请人的工作列为六个例子之一，这些例子报告了[已隐去]反应“ 作为有机化学各个领域的实用合成方法 ”。[已隐去]

[已隐去]表示申请人“使用[已隐去]方法合成了几种类型的[已隐去]~s-c-af_fo_l_d~s”，但记录并未显示申请人的[已隐去]方法已经影响制药行业，或以其他方式反映有机化学领域的成功记录。

同样，[已隐去]大学化学系副教授[已隐去]表示，申请人“开发了[已隐去]的[已隐去]反应策略，该策略比先前方法更精简、更高效”。[已隐去]断言申请人的“关于[已隐去]合成方法的研究对化学领域产生了影响，如其出版物的引用所证明”。关于申请人工作的引用，记录包括2018年7月的Google Scholar信息，显示其在《Journal of Organic Chemistry》（2015年）、《Organic Letters》（2013年）、《ACS Combinatorial Science》（2011年）、《Journal of the American Chemical Society》（2017年）和《Chemical Communications》（2011年）上被引用最多的五篇文章分别获得11、10、9、5和3次引用。申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是他或其合著者的自引。

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“化学”）按出版年份的基线引用率和百分位数。Clarivate Analytics的这份文件指出，“[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，因此未涵盖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7月。8 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分析。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水平足以满足Dhanasar的第二项要件。

申请人坚持认为其引用记录强于Dhanasar博士，即我们Dhanasar先例决定中的申请人。虽然我们将Dhanasar博士的“出版物和其他引用其工作的已发表材料”列为其提交的文件之一，但我们根据第二项要件认定他处于有利地位并非基于其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们发现“[申]请人在其领域的教育、经验和专业知识，其在研究项目中的作用的重要性，以及来自NASA和AFRL等政府实体的持续兴趣和资助，使他处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超音速技术研究事业。”Id. at 893。此外，虽然申请人拥有与Dhanasar博士相同数量的研究生学位，且这一教育水平使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未能证明其学术成就和引用本身足以表明他处于有利地位推进其拟议的事业。我们在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时考虑多种因素，教育和引用仅是可能有助于此类认定的众多因素中的两个。

8 Clarivate Analytics信息附带的网页指出，其引用“数据每年更新六次”（每两个月一次）。

此外，虽然申请人指出其工作已被纳入PubChem开放化学数据库，但记录并未证明其研究已被查看者实施、利用或赞誉。虽然纳入该数据库证实他已传播其工作，但不足以证明其研究的成功记录或对其研究的兴趣。

记录显示，申请人在[已隐去]大学研究生学习期间以及在[已隐去]工作期间进行了研究、发表了论文并作了报告，但他未能证明这项工作使他处于有利地位推进其拟议的研究。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、资助或学术认可，但并非每个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位推进其拟议的事业。相反，我们审查Dhanasar中规定的因素，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相关方产生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已发表和报告的工作已成为有机化学领域进步的推动力，或已在制药行业产生大量积极讨论。证据也未显示其工作构成在推进旨在合成[已隐去]、用于HTS的[已隐去]分子集合的快速合成以及涉及[已隐去]分子的新化学反应的研究方面的成功或进步记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位推进其拟议的研究事业，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利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张，基于其教育背景、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，其有资格获得豁免。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，而这正是Dhanasar框架第二项要件所要求的，因此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不具有任何有意义的目的。

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在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。