JUL242020_02B5203 · 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：8958058 日期：WL Y 24, 2020

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名机械工程研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求及国家利益豁免。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籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(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)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业领域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 (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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，实质性价值和国家重要性，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，我们考虑其潜在的预期影响。

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。

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的性质，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；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否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

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于裁量性质）。

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

记录表明，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要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。提交申请时，申请人在□的机械与工业工程系担任研究助理。5 他此前曾于2012年8月至2018年5月在□担任博士研究员。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，他打算继续其研究，旨在“ 研究生物器官、真实岩石储层和化学□的网络中的□，以探索纳米颗粒□在这些结构中的影响。 ”此外，他表示其拟议工作“ 将侧重于理解纳米颗粒□机制的物理学。 ”申请人进一步解释，其拟议研究涉及“ 纳米颗粒在真实岩石结构中的行为 ”、“ 设计和开发□以在临床试验前研究药物□ ”以及“ 设计和开发□高效化学□ ”。

记录表明，申请人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性。例如，记录包括一封来自□机械与工业工程系主任□的信函，其中解释申请人的拟议研究旨在推进“ 用于石油和天然气行业的□设备的设计和开发 ”。申请人还提交了来自美国能源信息管理局的关于美国2017年石油进出口量的信息。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的纳米颗粒□机制研究既具有实质性价值又具有国家重要性，他已确立其符合 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、会议

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2018年5月获得□机械工程博士学位。
5 由于申请人正在申请豁免工作要求，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。

演讲、奖项和研究资助的文件。他还提供了引用其已发表作品的证据，以及讨论其在□和□指导下于□完成研究生工作的支持信。

上诉中，申请人主张其教育背景、在其专业领域的研究经验、已发表的作品、引用证据、独立推荐人的推荐信、奖项以及研究资助表明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。基于下文所述理由，记录支持审理主任的认定，即根据Dhanasar第二项要件，证据不足以证明申请人处于有利地位，能够推进其拟议研究。

在支持申请的推荐信中，多位推荐人讨论了申请人的研究生研究
6 例如，关于申请人涉及器件制造与表征的工作及项目，[已隐去]大学[已隐去]教授表示，申请人开发了“ 一种软光刻工艺 ”，并“ 能够在不到一天的时间内制造出高性能材料，远短于此前认为所需的时间跨度。 ”[已隐去]还进一步声称，“ [申请人]工作的另一项创新是他添加了[已隐去]改性剂，使用户能够操控水接触角以调节材料所表现出的[已隐去]程度， ”但他未提供具体实例表明申请人的工作已影响[已隐去]制造业的生产方法，或以其他方式构成其领域的成功记录。

同样，[已隐去]高级研究工程师[已隐去]表示，申请人“ 开发了一种生产[已隐去]材料的方法，该方法利用[已隐去]反应来生产原生[已隐去]的材料。 ”[已隐去]解释说，申请人的方法不需要[已隐去]改性，因为“ 实现[已隐去]所需的[已隐去]改性是该方法所生产材料所固有的。 ”[已隐去]还声称，“ [申请人]工作的实用性已在其同行的工作中得到证实 ”，并举例[已隐去]在一篇题为[已隐去]的论文中引用了申请人的工作。然而，该论文并未将申请人的工作与其论文中引用的其他32篇文章区分或突出。

关于申请人（Petitioner）与微模型微加工相关的研究，D
---r____ _,_.....,.-・versity，表示，该I I教授在_____
申请人开发了“ 一种微加工方法，用于对 进行建模，使用十三种不同的
~u..=-...1.1.L.....,,_,Uo.L.Ll.....,..L..L----.....=.....,.....,__~ 塑料中的特征层
申请人“ 是第一位使用该
方法制造伪====~====:====,....m-ic_r_om_o_d_e_l_re_p_r_e-se_n_t-in-g-th_e____ __,_, I I..
I l ”的研究者，但他没有提供申请人
微加工方法如何在石油和天然气行业中被实施、利用或受到赞誉的实例。

6 虽然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。
7 记录中包含[已隐去]论文的副本，其中他引用了申请人利用“ 一种[已隐去] ”的情况……在[已隐去]的某一阶段参与……其中，[已隐去]已由多位研究人员提出。 ”

关于申请人的“ 整体引用记录 ”，[已隐去]大学[已隐去]教授表示，申请人的“ 工作已被累计引用超过二十次。这在工程领域研究中高于平均水平…… ”就申请人工作的引用而言，记录包含Google Scholar 2018年6月的信息，显示其被引次数最高的三篇文章，标题分别为[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]，分别获得20次、3次和1次引用。申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是其本人或合著者的自引。此外，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的Google Scholar列表（日期为2019年4月24日），反映其单篇文章的引用量有适度增长。他未证明这些新增引用中有多少出现在初次提交之前或之时发表的论文中。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，申请人提供了Clarivate Analytics关于各研究领域（包括“ 工程学 ”、“ [已隐去]科学 ”和“ 材料科学 ”）按出版年份划分的基线引用率和百分位的数据。申请人声称，其与[已隐去]等人合著的一篇题为[已隐去]的论文

基于自那时以来获得的引用次数（20次），该文位列“ 2013年发表于[已隐去]工程学的被引次数最多的前10%文章 ”。申请人未说明其在确定该百分位排名时是否计入了任何自引。他也未充分解释为何选择“ 工程学 ”领域而非“ 材料科学 ”或“ 地球科学 ”作为比较基础。此外，Clarivate Analytics的文件指出，“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引次数很少，而被引次数很高的论文相对较少。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”

申请人对审理主任RFE的回应包括2019年2月从“ Microsoft Academic ”获取的信息，该信息将其引用和发表数量与[已隐去]领域的其他研究人员进行了比较。同样，申请人未说明其在编制Microsoft Academic的百分位排名时是否计入了任何自引。此外，百分位排名的“ 采集日期 ”（2019年2月11日）晚于申请提交日期，因此申请人未能证明用于Microsoft Academic百分位计算的30次Google Scholar引用出现在初次提交之前或之时发表的论文中。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，申请人未能证明其已发表文章所获引用次数反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar第二项要件。

申请人在上诉中主张，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“ 出版物及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其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，我们认定“ [申请人的教育背景、经验和在其领域的专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体如NASA和AFRL的持续关注和资助，使其处于有利地位，能够继续推进其高超声速技术研究的拟议事业。 ”Id. at 893。此外，就申请人的教育背景而言，虽然其来自[已隐去]的博士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未能证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。8 在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育和引用仅是可能有助于此类认定的众多因素中的两项。

此外，申请人声称其“ 研究得到了政府和行业的共同资助 ”。他提交了五篇与[已隐去]等人合著的研究论文，其中“ 致谢 ”部分指出其工作得到了国家科学基金会或先进能源联盟的支持。然而，这些文章未指明作者中谁主要负责为研究项目获得资助。在Dhanasar中，记录证明申请人“ 发起 ”或“ 是多项资助拨款提案的主要联系人 ”，且他“ 是许多拨款中唯一列出的研究人员 ”。Id. at 893, n.11。在此，记录未显示申请人（而非其某位教授或合著者）主要负责为其研究项目获得资助。

记录中还包括一份来自美国机械工程师学会（American Society of Mechanical Engineers）的最佳论文奖（Best Paper Award），授予申请人与[已隐去]及另外三人合著、题为[已隐去]的论文。申请人还提交了一份来自ASME的表彰证书（Certificate of Recognition），授予其与[已隐去]及另外两人合著、题为[已隐去]的论文。如前所述，Google Scholar 2018年6月的信息显示，第一篇论文仅获得三次引用，第二篇论文仅获得一次引用。尽管申请人提供了关于ASME的一般信息以及与其[已隐去]奖相关的情况说明，但他未能充分证明其在该领域奖项的重要性或荣誉水平。

记录显示，申请人在其研究生学习期间于[已隐去]开展、发表并展示了研究，但他未能证明该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、展示、获得资助或学术认可，但并非每一位开展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案中列出的各项因素，以确定例如该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、或在相关方中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作已成为机械工程领域进步的推动力，或已在油气行业引发大量积极讨论。证据亦未以其他方式

8 在Dhanasar案中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“ 机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。 ”Id. at 891。

表明其工作构成在推进与纳米颗粒作为[已隐去]在生物器官、真实岩石储层和化学[已隐去]中影响相关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，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，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。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，他符合豁免资格。然而，由于申请人未能确立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，他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其符合资格或依裁量权本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。