JUN142021_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：13065452 日期：2021年6月14日

对内布拉斯加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）

申请人是一名药物科学家，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，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offer、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，主张其符合国家利益豁免的资格。

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（de novo review），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)条规定了这一递进框架：

(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) 工作offer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 (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) 权衡之下，豁免工作offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

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。

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）。
3 为确立豁免工作offer要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇水平的专长程度”。根据法律，具有特殊能力的人士一般仍受工作offer/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获豁免。因此，无论某一申请人寻求的是特殊能力人士分类，还是持有高等学位的专业人士分类，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而符合豁免资格。参见 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offer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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作offer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offer要求并因此豁免劳工证将有利于美国。4

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作offer要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人正在大学药学部制药实验室“担任研究员5”。其研究职责包括“在[已隐去]领域开展研究”，以及使用实验和计算工具“理解[已隐去]之间的关系”。另一目标是开发具有所需[已隐去]特性的片剂产品。5

A. 拟议事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示其打算继续从事涉及[已隐去]的药物研究——[已隐去]新剂型的设计。他主张其拟议研究旨在推进药物产品的[已隐去]特性、通过[已隐去]工艺改善药物的可开发性，以及通过[已隐去]促进掩味。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人已证明其拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性。记录支持这一结论。例如，申请人提交的文件表明，其拟议研究的益处对该领域具有更广泛的影响，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。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

4 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 由于申请人申请的是工作offer要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作offer。但是，我们将考虑有关其研究职位的信息，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。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将关注点从拟议事业转向申请人。记录中包括其履历、学术资历、已发表文章、同行评审活动以及参与由美国国家科学基金会资助的项目的文件。他还提供了引用其已发表作品的文章的证据，以及讨论其在某大学药剂学系一位教授指导下进行博士后研究的支持信。

申请人在上诉中主张，其教育背景、在其专业领域的经验、在多个研究项目中的角色、已发表作品、引用证据、领域内其他人的推荐信、同行评审服务以及研究经费表明，他处于有利地位能够推进其拟议事业。基于下文讨论的理由，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能够推进其拟议研究。

在支持申请的来信中，多位推荐人讨论了申请人在某大学的博士后研究项目。6 例如，关于申请人涉及掩盖口服药物不良味道的工作，[已隐去]表示申请人开发了一种解决方案，“ 使用[已隐去]从九种不同化合物中制备[已隐去]固体形式。 ” [已隐去]进一步表示申请人 “ 能够形成[已隐去]并且[已隐去]所得[已隐去]对于[已隐去]是理想的，因为它们在溶解度方面[已隐去] ”，但他没有提供具体例子表明申请人的工作已被用于药物制造操作或在其他方面构成该领域的成功记录。

中国某大学的[已隐去]教授表示，申请人 “ 利用模拟[已隐去]流体探索了[已隐去]的稳定性，以确定能够影响降解的众多因素 ” [已隐去]并主张申请人的 “ 研究确定了[已隐去]在[已隐去]稳定性方面最具影响力的因素，他特别能够突出这些化合物在[已隐去]中不稳定的风险 ”，但他没有解释这项工作如何影响了药物制造行业或在其他方面代表了使申请人处于有利地位能够推进其拟议事业的成功或进展记录。
关于申请人涉及药物[已隐去]之间联系的研究，印度国家[已隐去]研究所的一位教授[已隐去]主张申请人研究了 “ [已隐去]拓扑分析方法的适用性，以更好地识别[已隐去] ” [已隐去]进一步表示：“ [申请人]将这种方法与[已隐去]拓扑[已隐去]相结合，结果与观察到的[已隐去]高度一致，[已隐去]使用计算方法[已隐去]发现他的方法能够轻松准确地识别特征。 ” 虽然[已隐去]表示他引用申请人的工作是因为它 “ 提供了

6 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已经审查并考虑了每一封。

一个使用[已隐去]来获取可溶性[已隐去]潜在[已隐去]优势的优秀范例 ”，他没有提供例子说明申请人的计算方法和其他发现如何已在制药行业中被实施、利用或受到赞誉。

记录中还包括引用申请人工作的各种文章的示例。7 例如，申请人提供了一篇题为[已隐去]（《药物科学杂志》）的文章，其中作者引用了申请人和[已隐去]的论文，题为 “ [已隐去] ”（《晶体生长与设计》）。8 该文章的作者将申请人和[已隐去]的论文确定为报告使用[已隐去]作为 “ 掩盖API苦味的潜在替代方案 ” 的五篇论文之一。然而，这篇文章并未将申请人的工作与文章中引用的其他37篇论文区分或突出。

申请人提交的另一篇文章，题为

《晶体生长与设计》引用了申请人和[已隐去]的论文，题为[已隐去]（《晶体生长与设计》）。在这篇文章中，作者引用了申请人和[已隐去]的工作，指出[已隐去]是 “ 使用[已隐去]与相应的[已隐去]之间的混合物制备的，未分离[已隐去]碱。 ” 然而，这篇文章并未将申请人的论文与文章中引用的其他38篇论文区分开来。
关于申请人的整体引用记录，[已隐去]大学的[已隐去]教授表示，申请人的 “ 全部作品已被引用超过100次……他的工作被用于指导如此多其他研究者的工作，这一事实表明他的研究已成为该领域进步不可或缺的一部分。 ” 就申请人工作的引用而言，记录包括2019年5月的Google Scholar信息，表明其被引用最多的三篇文章，题为[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]

分别获得23、19和15次引用。申请人未说明这些个别文章中每次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关于[已隐去]研究领域按发表年份的基线引用率和百分位数的数据。申请人声称他与[已隐去]合著的题为[已隐去]的文章，基于自那时以来获得的引用次数（9次），位列 “ 2018年药理学与毒理学领域发表的最多被引文章前1% ”。他还主张他 “ 另有八篇文章在各自发表年份位列该领域前10% ”。申请人未表明他

7 虽然我们在此讨论了代表性样本文章，但我们已经审查并考虑了每一篇。
8 该文章的作者表示：

在确定这些百分位排名时是否考虑了任何自引。此外，Clarivate Analytics的引用数据来自2019年2月11日，因此未涵盖2019年初之后发生的引用，而申请人的Google Scholar引用报告日期为2019年5月24日。9 由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据不是同期的，他未能表明前者对其引用记录提供了适当的分析。此外，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，申请人提交了Lutz Bornmann和Werner Marx在《科学计量学》上发表的一篇文章，题为“ 如何有意义地评估在自然科学和生命科学领域工作的个体研究者？基于引用百分位数的方法建议。 ”这篇文章提出了“ 如何评估在自然科学和生命科学领域工作的个体研究者 ”的建议，用于资助和晋升或招聘决策。作者指出，“ 在其学科领域中位列前10%最多被引出版物的出版物通常被称为高被引或优秀 ”，并且“ 前10%卓越指标 ”在“ 比较单个研究者的科学表现时应给予最高权重 ”。虽然作者提出了研究表现文献计量分析的拟议方法，但记录未表明其方法已被学术界接受和实施。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。 ”

针对审理主任的证据要求，申请人提交了两张折线图（2012-2019年），其声称这些图源自“ Microsoft Academic ”。他主张这些图将其引用次数和发表数量与该领域其他研究人员进行了比较，但这些图并未指明用作比较基础的具体领域。同样，申请人未说明其在从Microsoft Academic编制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晚于申请提交之日，因此申请人未能证明Microsoft Academic百分位计算中所使用的引用次数和发表数量发生于初始提交之日或之前发表的论文中。参见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关注程度足以满足Dhanasar的第二项要件。

记录中还包括关于申请人发表其工作的若干期刊的信息。某出版物具有高期刊排名或影响因子，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个人的研究如何构成该领域成功的记录。

此外，就其教育背景而言，虽然其来自 !University of Science and Technology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

9 随Clarivate Analytics信息附带的网页称其引用“ 数据每年更新六次 ”（每两个月一次）。

有利地位以推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录确立该申请人持有多个研究生学位，包括“两个理学硕士学位，分别为机械工程和应用物理学，以及一个工程学博士学位。”Id. at 891。我们在确定申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时会考量多种因素，教育仅仅是可能有助于形成此种认定的众多因素之一。

关于其同行评审活动，申请人提供了感谢其审阅提交至Cellulose、AAPS PharmSciTech、Pharmaceutical Research、Journal of Pharmacy and Pharmacology、Journal of Pharmaceutical Sciences、International Journal of Pharmaceutics和Heliyon的稿件的电子邮件。然而，申请人未能证明其参与广泛的同行评审过程构成其领域的成功记录，或以此其他方式表明其处于推进其研究事业的有利地位。

申请人还主张其研究获得了政府和商业来源的资助。例如，记录中包括两份来自National Science Foundation的“Standard Grants”副本，其中列明University o±1 研究人员 和 I I II 为“Princi]al Investigator”。他还提交了一篇其与 及他人合著的研究论文，其中“Acknowledgements”部分注明其工作得到了National Science Foundation的支持。此外，申请人提供了一封2020年3月的信函，其中 statin 称其工作还得到了I I LaboratoriesJ I,~--~~--------..＿＿＿＿_, L__J 和l IMedicine的支持，但记录中未包括来自这些公司的研究资助副本。在Dhanasar案中，记录确立该申请人“发起”或“是若干已获资助的资助提案的主要奖励联系人”，且其“在许多其他资助中是唯一列名的研究人员。”Id. at 893, n.11。 或 在此，记录未显示申请人（而非1 I I I I 主要负责为其研究项目获得资助。

记录表明申请人在University ofl landl IUniversity of Science and Technology期间进行了研究并发表了成果，但他未能证明这项工作使其处于推进其拟议研究的有利地位。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、获得资助或学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都会被认定处于推进其拟议事业的有利地位。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，或在相关方中产生的兴趣是否支持此种认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其已发表的工作推动了制药学领域的进展，或在该制药制造业中产生了实质性的积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成在推进与制药科学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推进其拟议研究事业的有利地位，其未能确立满足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，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人主张其因劳工证不切实际、其在该领域的专业知识以及其研究的重要性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其处于推进其拟议事业的有利地位（如Dhanasar框架第二项要件所要求），其不符合国家利益豁免的资格，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基于自由裁量权以其他方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。