JUN152021_03B5203 · 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

案由：12589188 日期：2021年6月15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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名冶金工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加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，但未能证明豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。当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、专业或商业领域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) 中设定了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，如果申请人证明：(1) 外国人的拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国，则 USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国人拟从事的具体事业。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外国人本人。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：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人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，美国是否仍将从外国人的贡献中受益；以及

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

外国人的贡献所带来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起来表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。3 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。

在获得博士学位后，申请人在[已隐去]安大略省及[已隐去]大学从事研究。2019年4月，他开始在[已隐去]印第安纳州担任研究工程师，该公司提交了一份申请，将受益人归类为具有杰出能力的O-1A非移民。三个月后，申请人提交了本移民申请。在申请表格上，申请人表示[已隐去]大学的这一职位是永久性的。在上诉待决期间，申请人提交了一封2020年7月的来自[已隐去]阿拉巴马州的信函，表明他将于2020年8月开始在那里担任博士后研究员。2021年2月的一份[已隐去]地址通知显示，申请人从[已隐去]搬到了[已隐去]佐治亚州。我们面前的记录未表明其目前的雇主。4

如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架充分证明国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

审理主任认定，申请人仅部分满足 Dhanasar 下的第一项要件，即证明了拟议事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。我们不同意后一认定，并认定申请人也已证明拟议事业的国家重要性。

随申请提交的介绍性陈述表明，申请人研究“ 用于汽车和航空航天行业的[已隐去]的开发和表征 ”。申请人在这一非常笼统的描述之后，详细说明了他作为学生或在前雇主处所开展的具体过往项目。

在补件通知（RFE）中，审理主任指示申请人证明其“ 关于[已隐去]的拟议事业具有国家重要性 ”。在回应补件通知时，申请人详细阐述了他的计划：

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人于2015年在加拿大[已隐去]大学获得冶金工程博士学位。
4 USCIS 记录显示，申请人最近又为其本人提交了另一份移民申请，但该申请及其支持文件不属于我们面前的记录。

目前，我在先进材料开发的三个主要研究领域工作：(i) 汽车行业，以应对[已隐去]和[已隐去]法规，(ii) 可再生能源，以应对[已隐去]能源危机，以及 (iii) [已隐去]制造工艺。我未来的研究将在这三个研究领域中得到运用。

未来研究目标

1. 为汽车行业开发先进_____是当今汽车行业中增长最快的材料。……然而，延展性目前限制了某些零件的成形性。改善_____延展性的主要方法是引入_____变化，这正是我的专长。通过添加不同的_____，_____将被改变，从而在不改变材料_____性能的情况下改善延展性和成形性。……
2. 为可再生能源行业开发_____

……可再生能源增长的一个障碍是基础设施——能够承受恶劣天气的合适材料。……[M]我的目标是开发_____，其将具有更高的强度和更低的成本……[并且]将涂覆我提出的近期开发的用于耐腐蚀的涂层。……

3. 为_____制造工艺设计和开发新型合金

……_____是一种具有_____轻量化能力的制造工艺。尽管有诸多优点，_____的增长受到粉末生产成本高及其获得打印高质量产品的可用性的阻碍。在本项目中，我将设计和开发与_____兼容的不同类型的_____。我将从_____和_____性能，特别是_____性能方面表征打印零件。然后我将利用结果确定最佳工艺参数，以在3D打印中实现成本和性能的平衡。我将从_____和_____性能，特别是疲劳性能方面表征打印零件。然后我将利用结果确定最佳工艺参数，以在3D打印中实现成本和性能的平衡。

RFE回复还澄清，申请人的“ 拟议事业不同于其作为_____研究工程师的拟议就业，除非在‘ 其就业……使他能够继续在冶金工程领域进行研究 ’ 的范围内。 ”

在拒绝通知中，审理主任指出，申请人“ 未能提交证据证明[其]为_____所做的工作具有国家重要性。 ”在上诉中，申请人主张审理主任“ 不当将就业与拟议事业混为一谈。 ”我们同意这一评估。在讨论拟议事业的性质时，审理主任引用了_____一位经理的信件，

_____，该经理描述的是申请人当时在该公司的工作，而非其更广泛的研究目标。虽然申请人最初将其在_____的职位描述为“永久性”，但记录并未表明其预期研究要求他留在该公司。_____2020年7月的信件表明其职责与拟议事业一致，称他将“为”飞机“设计和实施_____以及3D打印零件的详细表征。”该信件与以下结论一致：申请人的拟议事业不取决于是否继续在_____就业。

即使在申请人当时就业的背景下，审理主任也未充分考虑随申请及RFE回复提交的证据。该证据表明_____向主要汽车制造商供货。因此，申请人在_____生产_____部件的工作可以提高无数车辆的燃油效率。申请人自本程序开始以来也提及航空航天应用；_____的好处对飞机而言，如果说有什么不同，比地面运输更为明显。申请人研究成果的发表传播了其发现，为该领域的实施提供了另一途径。审理主任已对这些已发表文章的“数百次引用”给予了申请人重大认可，因此我们无需在此重复该讨论。

B. 确定豁免对美国利益的平衡因素

审理主任认定申请人满足Dhanasar第二项要件，但不满足第三项。如下所述，我们同意这一结论。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未证明获得工作邀请和劳工证的不切实际性；充分的紧迫性；或申请人具有“独特知识或技能，[在]同行中杰出，或[他]是美国能够显著影响[其]领域的项目的主要研究者。”

在上诉中，申请人并未主张工作邀请程序（包括劳工证）将不切实际。然而，申请人确实主张“[其]研究的国家利益足够紧迫，足以证明放弃劳工证程序是合理的”，因为其“关于_____的研究是减少_____努力的关键组成部分”。关于车辆重量和可再生能源基础设施的背景信息解释了为什么申请人与_____的工作与这些调查领域相关，但并未解释为什么它如此紧迫，以至于标准工作邀请程序将造成不可接受的延迟。例如，申请人未表明其工作将在不久的将来对_____产生实质性而非渐进性的影响。不存在明示或默示的对所有以某种方式与能源效率和_____相关的研究人员的全面豁免。5

5 我们注意到，在主张审理主任将拟议事业与申请人当时在_____的就业混为一谈存在错误后，申请人争辩其工作满足“紧迫性”测试，因为_____的客户包括_____和几家汽车制造商。他还主张：“他对_____的设计和生产的贡献对汽车行业极具价值。”

申请人还主张“他在高度专业化的领域拥有相当的知识、专业知识和技能。”申请人在此邀请与Dhanasar中的申请人进行比较，我们认定该申请人“在高度专业化的领域拥有相当的经验和专业知识。”Id. at 893。然而，在Dhanasar中，申请人的高度专业化领域是“高超音速推进系统（涉及马赫5及以上速度推进的系统）。”Id. at 891。本案申请人未证明其冶金工程领域具有可比的专业化程度。

此外，专业知识本身并不当然确立豁免资格。正如我们在Dhanasar（第3页注）中指出的，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“特殊能力”定义为“显著高于某一领域通常遇到的专业知识程度”，具有特殊能力的个人通常受法定工作邀请要求约束。

申请人主张，即使有合格的美国工人可用，豁免工作邀请要求也符合国家利益，因为他是“其领域的领先研究者之一”。为支持这一主张，申请人依赖对其已发表作品的引用。审理主任在认定申请人满足Dhanasar框架第二项要件时已考虑这些引用。6 申请人表明其工作比Dhanasar中的申请人吸引了更多引用，但引用率并非批准该申请的主要因素。我们仅在描述所提交证据时于第892页提及引用一次。我们并未认定引用率超过该申请人的研究者因此有资格获得国家利益豁免。

申请人已证明他是一个有价值科学探究领域中多产的研究者，但未表明总体而言，豁免工作邀请要求及劳工证要求对美国有利。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第三项要件，我们认定他未作为自由裁量事项确立国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 若干因素影响我们赋予引用数字的权重。申请人将其2019年引用总数与Clarivate Analytics发布的过时的2018年图表进行比较，并且他将其引用与“工程”类别而非“材料科学”类别（后者具有更高的基线引用率）进行比较，而未证明Clarivate如何分类相关期刊。此外，申请人较高的引用总数部分是其发表文章数量的结果。申请人发表作品的数量并不使整体作品更具影响力。