# JUN162021_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：12589191 日期：2021年6月16日

对内布拉斯加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）

申请人是一名化学家，寻求被归类为持有高等学位的专业人士。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移民类别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）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

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等学位的专业人士的归类资格，但未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。

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签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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……合格移民，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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，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。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国，则USCIS可作为裁量事项批准国家利益豁免。

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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献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

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

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士的资格；她持有[已隐去]大学的有机化学博士学位。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、进而对劳工证要求的豁免将符合国家利益。

申请人于2008年开始在美国学习。2017年在[已隐去]获得有机化学博士学位后，她在[已隐去]伊利诺伊州的一家制药公司开始博士后研究。2019年7月提交申请时，申请人表示她将很快在[已隐去]大学开始为期一年的博士后研究。2021年2月，申请人提交了地址变更通知，表明她已搬至加利福尼亚州[已隐去]。记录未说明她目前的就业情况。

申请人对其工作和拟从事事业的描述如下：

[M]y research has particularly focused on designing new protocols in the synthesis of pharmaceutically relevant targets and in the development of new technology for [已隐去] in the pharmaceutical and chemical industry .... ... I plan to extend my research iJ [已隐去] chemistry, aimmg at using automation to drive the research efficiently in the early drug discovery by reducing time and tediousness for medicinal chemists. In parallel, I am interested to dive more into targeting techniques for protein degradation to deve)op therapeutics fmJ [已隐去] There is a continuous need to identify the optimal [已隐去] . _____ __. to induce a sustained degradation and strong inhibition of downstream signals and display improved selectivity in order to reducej [已隐去] 申请人在[已隐去]的博士研究产生了四篇已发表的学术文章。她的导师[已隐去]表示，申请人“承担了多个对推进[已隐去]至关重要的项目，并且[已隐去]作为有机化学领域的重要构建模块。”记录中的多封信函以技术细节描述了申请人2014年至2017年已发表的工作与药物[已隐去]过程的关系。

[已隐去]的博士后项目管理者表示：
作为博士后研究员，[申请人]负责设计[已隐去]以及[原文如此]开发新的[已隐去]候选物，生产[已隐去]

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

.....,,_____ _. 早期药物中的技术 她已识别出 I I 多种用于分配~ I化学固体的方法，用于l I
I. .I 此外，她目前正在研究使用
l j以提高~ !化学反应的效率。 ~--------~
~T=-h=e-=-----=P....:e:;.;;.t1= · t=io=n=e=r....:sa..:u=b=m=1= · t=-s...,:;a:.....L.,; · o;..;:b;;.....a;o=ff=e=r....:l=e=tt=e=--r-=f=o=--r....:;a:.....,;;..on=e=--....1..:ae=a=--r....:;a=-'"=o==.intment at University's I I
L..----------~-.....----------.-1 申请人未说明她
打算在这一年期限之后如何继续开展对._____ _.s的研究（该期限已于2020年7月31日届满，
当时上诉正在审理中）。

审理主任未经进一步评论即认定，申请人满足了Dhanasar标准的前两项。由于申请人必须满足Dhanasar标准下的全部三项，除非申请人推翻审理主任关于第三项标准的认定，我们无需进一步
探讨前两项标准。基于下文所述理由，我们认定申请人未能推翻
该认定。

如下文所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明
其符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。

在驳回通知中，审理主任指出，申请人未能证明为其获得工作邀请或获得劳工证将是不切实际的，且她未能证明存在足够的
紧迫性以支持豁免劳工证程序。审理主任还对
有关申请人已发表作品被引用信息的证明价值提出质疑。下文我们将
逐一回应申请人对上述各项认定的答复。

A. 工作邀请和劳工证的不切实际性

申请人称劳工证不切实际，因为她在
I l的博士后职位"本质上是临时性的"且"是针对其特定技能量身定制的"。
申请人在I I的博士后职位是临时性的，这一点没有争议。来自~ !大学的
任命函描述了一年的任期（截至2020年7月31日），
且未提及续任。无论是否获得豁免，申请人都无法继续留在该
职位。此外，她不需要该豁免来完成该研究金项目；她在该职位固定、有限的整个期限内已持有在该职位工作所需的
授权。本程序与
该研究金项目无关，而是关乎申请人所寻求的永久移民利益，该利益将在她完成临时研究金项目后
继续存在。
申请人将上诉论点集中于l I研究金项目，从而忽视了一个非常
相关的问题：为何劳工证对她的后续就业而言将是不切实际的。

B. 足够的紧迫性

申请人主张"[她的]研究具有相当大的国家紧迫性"，因为"美国
[已]不再处于药品制造的前沿。"申请人称
美国72%的._____ __依赖外国来源，并且

当局不知道"如果中国和印度突然无法供应
美国市场，美国的D制造设施能以多快的速度
增加产量以满足需求。"申请人主张她的"研究显然对[该]倡议具有核心意义"，
即增加c=]和最终产品的国内生产。暂且不论关于假设性供应链中断的推测是否如其所称
表现出"相当大的国家
紧迫性"，上述论点与申请人的工作并无直接关系。

申请人的研究涉及开发阶段，而非制造
工业数量0或药物的技术。申请人本人对其研究的初始描述
未包含任何关于其对制造和工业供应链影响的主张。随申请提交的
信件表明，她的工作适用于"药物发现实验"以及"制药和生物技术实验室在设计新型l ["时所使用的技术。在
信件谈及"生产"之处，其语境是为"研究人员"使用而生产材料，
而非商业制造。

此外，申请人被引用最多的文章发表于申请提交日期之前五年。申请人据此主张她的研究已因此渗透整个
领域。
然而，申请人未提交证据表明她的工作在这些年间导致了0生产的有据可查的
增长或加速。

由于申请人在上诉中的论点强调现有药物的制造而非
新药的发现，这些论点未能证明外国国民贡献中的国家利益具有足够的紧迫性，
以支持放弃劳工证程序。

C. 从申请人贡献中获益

申请人称"源于其研究的利益如此重大，以至于即使有其他合格的本国工人
可用，豁免劳工证[要求]仍将是有益的"，因为"[她]在与拟议事业直接相关的领域持有高级学位"；"在高度专
业化的领域拥有相当的知识、专业能力和技能"；且
是"其领域内的领先研究人员之一。"

关于申请人的"高级学位"和"相当的知识、专业能力和技能"，
基础移民分类包含对高级学位
或特殊能力（定义为"显著高于该领域通常
所见的专业能力程度"3）的法定要求。同一法规通常还要求具备此类资格的个人获得附有劳工证的
工作邀请。因此，申请人的高级学位和
专业能力并非国家利益豁免资格的推定证据。

仍有关于申请人"是其领域内领先研究人员之一"的主张。在
转向申请人为此主张所引用的统计数据之前，我们注意到申请人
提交了来自美国博士后协会的信息，将博士后学者定义为"持有博士学位、从事临时性
受指导研究和/或学术培训以期获得从事其所选职业道路所需专业能力的
个人"

3 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

该信息支持以下结论：在提交申请时，申请人
仍是一名受训者，仍在"获得"其领域所要求的"专业能力"。

申请人在上诉中注意到，她所寻求的分类并不要求她处于其领域的顶尖位置。我们同意；然而，她主张自己是"其领域内的领先研究人员之一"，
且她对此类主张负有举证责任。

申请人主要依据其已发表作品的引用数据提出这一主张。申请人
最初称其"工作已产生4篇同行评审期刊文章"，这些文章"共被引用
130次"，使其"跻身该领域被引用最多的文章之列"。具体而言，她的三篇
文章（两篇发表于2014年，一篇发表于2016年）在各自年份"跻身该领域发表的被引用最多的前10.0%论文之列"。值得注意的是，2016年的文章是一篇
综述文章，申请人和合作者在其中汇编并描述了他人现有的研究，
而非报告她自己原创研究发现的文章。

科睿唯安（Clarivate Analytics）于2019年发布的一张表格显示，对于发表在
"药理学与毒理学"领域的论文，前10%的下限为：2014年发表的文章28次引用，
2016年发表的文章15次引用。裁决时的记录
不支持申请人的主张，即她的文章出现在科睿唯安归类
为"药理学"的期刊上。

在驳回通知中，审理主任指出科睿唯安数据的不精确性削弱了其
证据价值。在上诉中，申请人称："基本科学指标期刊
类别范围说明明确表明药理学涵盖[申请人的]研究。"申请人
在申请被驳回之前未提交这些说明，但在上诉时提交了，并指出
这些说明称"药理学涵盖涉及……I !化学的期刊。"这些相同的
说明称："化学类别涵盖……有机化学……实验室合成，以及
具有临床意义的! I的分离和分析……杂项和应用化学
期刊也归入此处。"在这方面，值得注意的是申请人的2014-2017年文章均
发表在标题中含有"Chemistry"（或德文"Chemie"）一词的期刊上。
申请人对证据请求（RFE）的答复包括来自Google Scholar的表格，将
这些期刊列在"有机化学"和"化学与材料科学"下，而非"药理学"下。

申请人的RFE回复还包括一个“ Microsoft Academic领域模型 ”，显示申请人处于“ 2014-2020年间发表成果的领域内作者引用影响力 ”前2.15%。在否决通知中，审理主任指出该模型“ 是自行制作的，因此不具有证明价值 ”。申请人在上诉中主张，虽然她提供了初始数据，但生成的图表并非“ 自行制作 ”。

记录显示，该模型纳入了发表在四个“ 研究领域 ”的超过800,000篇文章的引用数据，具体为“ 有机化学、药物发现、药物开发[及]自动化 ”。申请人未证明其研究与所有四个所述研究领域均密切相关。纳入不相关领域可能使所得百分位排名产生偏差。我们注意到，Microsoft Academic图表显示引用中位数（第50百分位）为
一

次引用；此前提交的Clarivate Analytics “ 药理学与毒理学 ”数据将中位数定为六次引用。此类冲突削弱了引用材料的证据权重。

鉴于上述讨论，我们认定，虽然申请人记录了其博士研究生期间发表成果的若干引用，但她提供的引用指标在某些方面存在缺陷，在另一些方面相关性存疑。Google Scholar与Microsoft Academic之间中位数的差异表明，申请人提交的百分位数是结果导向计算的产物，而非将该领域对其工作的反应与从事真正类似研究的其他人的反应进行完全客观的比较。

审理主任指出，当申请人于2019年7月提交申请时，其最近发表的成果可追溯至2017年博士研究期间。在上诉中，申请人指出其在l___J的博士后工作（始于提交日期之后）产生了新文章。她未表明其在L___J的工作产生了任何发表成果；[已隐去]是一家商业性而非学术性机构。申请人产出量的波动表明，其发表成果的产出取决于其雇佣性质和雇主。在其对拟议事业的描述中，申请人未明确其在l___J奖学金结束后的预期雇佣是工业界还是学术界。申请人主要依赖其发表历史来证明其工作的利益。她未解释在不涉及此类发表的职位中该利益将如何延续。

如上所述，申请人未表明，总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。

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，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。