MAR122019_03B5203 · 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

案由：G-O-B-O- 日期：2019年3月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名数学教师和教育研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民具备良好条件推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了表格 I-140（外籍劳工移民申请）及随后的动议，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未确立豁免所需工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充证据和一份书面论证意见，主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

案由：G-O-B-0-

(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，且其在美国科学、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)项关于外国人在美国科学、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 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否具备良好条件推进拟从事的事业，我们考虑以下因素，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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该

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)。

。

案由：G-O-B-0-

外国国民的资格或拟从事的事业之性质，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国民的贡献中受益；以及该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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。3 有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

申请人表示她打算继续教授数学4并开展与提高学生学业进步方法相关的研究。她称她已发起“ 一个基于研究的专业协作网络 ”，以解决美国科学、技术、工程和数学（STEM）技能差距问题。申请人进一步解释，该协作“ 网络通过虚拟平台与产业界、学术和教育机构、政府及非营利部门开展全球公私合作 ”，其拟从事的工作将聚焦于在STEM倡议方面领先于我国的国家。记录包括一封来自____（某机构）首席执行官的信，其中写道：

[申请人]使用实时互动地图索引……在西方世界同行之间创建STEM学科最佳实践的协作，这些同行目前在STEM相关学科（尤其是数学）排名中领先于美国。……随后，[申请人]及其研究团队对这些想法和数据进行处理，以改善美国的STEM表现和应用。结果将在行业内评估并发表。

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录显示，申请人于2015年5月从____获得教学、学习与文化博士学位。

4 提交申请时，申请人是____的兼职数学讲师，以及____的兼职助理教授。2017年，她开始在____担任兼职教员，并在____担任兼职教员。由于申请人申请豁免工作邀请要求，她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和未来职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否满足Dhanasar框架第一项条件的要求。

。

案由：G-O-B-0-

此外，____主张申请人拟开展的研究旨在确定最佳实践，这些实践“ 将构成我们教育领域政策的基础 ”。此外，记录包含美国教育部讨论其促进高质量STEM教育目标并解释提高数学教学质量重要性的信息。我们认定，申请人旨在提高美国学生在STEM领域教育表现的拟开展研究具有实质价值。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。除上述来自美国教育部的信息外，其证据还包括同事的支持信，讨论其研究对我国教育系统的潜在益处。例如，某数学与科学教学教练主张，申请人的拟议“ 工作可以通过将基于数学研究的教学和课堂管理与学生需求和兴趣相联系，帮助创造最佳学习环境 ”。此外，某人主张，申请人关于STEM技能差距的研究可以为政府和政策专家贡献一种教育模式，该模式“ 将持续并前瞻性地惠及美国 ”。此外，申请人提交的文件表明，其拟议教育研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究结果通过教育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研究的重大价值和国家级重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。5

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移到申请人。6 申请人提交了其已发表文章、会议报告、学术资历、专业会员资格以及来自其母校的旅行资助的文件。她还提供了讨论其学术成就、工作经验和研究项目的推荐信。7 随上诉，申请人提供证据表明其论文已被接受在以下会议进行报告：某会议（2018年4月）、某会议，用于

5 关于申请人在某机构和某机构的授课职责，尽管这些工作具有重大价值，但记录并未证明此类课程教学工作会对更广泛的教育领域产生影响，而非仅限于其学生。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人作为某机构和某机构教职人员的授课职责不满足Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893.

6 如前所述，申请人的授课职责不满足Dhanasar框架的第一项要件，因此我们在此要件下的分析将侧重于她是否处于有利地位以推进其拟议研究。

7 虽然我们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。

。

Matter of G-O-B-0-

（2018年7月）和某会议（2018年9月）。8

关于其研究贡献，申请人主张她“ 十多年来发表了大量数学研究作品 ”。在支持申请的来信中，几位同事讨论了申请人侧重于理解和提高学生数学表现的研究。例如，某大学数学教育副教授9讨论了申请人调查“ 大学生对偶性概念 ”的博士研究。某人表示：“ [申请人]使用行动-过程-对象-图式框架来评估对偶性概念的发展。她清楚地证明，分析大学生对无穷的看法是一个令人困惑且复杂的过程。她的学位论文为STEM教育的重要研究领域增添了内容。 ”同样，某大学数学教育教授主张，申请人的“ 学位论文为数学教育研究领域做出了贡献，在改善我国STEM教育方面具有国家价值。 ”尽管某人主张申请人的工作“ 可以作为进一步分析大学生理解无穷概念时认知障碍的跳板 ”，但记录并未显示其具体研究结果和方法将在各类学院或大学得到实施。

此外，俄罗斯某大学心理学副教授表示，申请人的工作“ 引入了一种新的、新颖的方法来解释学生对无穷作为过程以及对象的感知。我认为这是对数学领域的重大贡献。 ”然而，某人并未提供具体例子说明申请人的工作如何在相关方中产生了积极兴趣、已被该领域其他人实施，或以其他方式反映了其研究领域的成功记录。

此外，某机构的一名教职人员表示，她“ 主办了德克萨斯州某活动 ”（2013年），并且申请人“ 因其报告获得了杰出评审奖 ”。某人进一步表示，申请人于2012年在某会议上报告了其题为某文的论文。记录包括一份引用报告，显示该文章已被引用八次，但申请人未提供比较统计数据说明其他教育研究人员被引用的频率，记录也未以其他方式证明其已发表和报告的研究构成成功记录或相关方对其工作的兴趣程度足以满足本要件。

8 这三次会议均在申请提交之后。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，我们不认为仅凭申请人工作的报告就足以证明她处于有利地位以推进其拟议研究。
某人曾是申请人博士委员会的成员。

。

Matter of G-O-B-0-

关于申请人的专业会员资格，她提交的文件表明她是某机构的成员

以及某机构的成员。其中若干会员资格在申请人于2016年7月25日提交本申请之后生效，因此该证据不能表明她在提交时符合Dhanasar框架第二项要件的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。无论如何，该证据并未证明申请人的会员资格代表其领域的成功记录，或它们以其他方式表明她处于有利地位以推进教育研究。

记录表明，申请人在其研究生学习和大学任职期间进行了研究、发表了研究成果并作了报告。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、资助或获得学术学分，但并非每一个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议研究。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类认定。Id. at 890. 申请人未证明其研究被独立学者频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，或已影响多所学校或大学的教育策略，或已在更广泛学术社区中产生大量积极讨论。证据也未以其他方式证明其工作构成其研究领域的成功或进步记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，她未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求请愿人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求以及因此豁免劳工证将有益于美国。在此，申请人主张，由于其研究技能和成就、劳工证不切实际，以及帮助美国学生“ 赶上数学更先进国家 ”的紧迫性，她有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明她如Dhanasar框架第二项要件所要求处于有利地位以推进其拟议事业，她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没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定她未证明其有资格或以其他方式应获得国家利益豁免

Matter of G-O-B-0-

作为裁量事项。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为裁决的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。在此，该举证责任未被满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of G-O-B-0-, ID# 2338656 (AAO Mar. 12, 2019)