MAR202017_01B5203 · 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

关于 F-E- 案 日期：2017年3月20日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名冶金工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免与该 EB-2 分类相关的职位邀请要求（即国家利益豁免）。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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）可依裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；且 (3) 权衡之下，豁免职位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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，即外籍劳工移民申请。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立国家利益豁免资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人在上诉中主张，基于其开发矿物与采矿安全流程并以可持续发展为重点的工作，其符合国家利益豁免资格。申请人坚持认为，审理主任在分析其国家利益豁免资格时过度强调其引用记录。

经重新审查（de novo review），本办公室将支持上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

关于 F-E- 案

该法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(2) 属于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，即属于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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免职位邀请——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在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界定“国家利益”一词，但本办公室近期确立了审理国家利益豁免申请的新框架。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 阐明，在确立作为高级学位专业人士或具有特殊能力人士的 EB-2 资格后，若申请人以优势证据证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；且 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国，则 USCIS 可批准国家利益豁免。若满足此三项要素，USCIS 可依裁量权批准国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室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该外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑包括但不限于以下因素：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；实现拟从事事业的任何进展；

1 在宣布这一新框架时，本办公室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）。

。

关于 F-E- 案

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位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 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得职位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，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

申请人获得了 的冶金工程博士学位，以及 的工商管理硕士学位。其寻求继续作为冶金工程师和项目经理在 工作，任职于该公司位于 的 。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但未确立国家利益豁免资格。在上诉中以及在 Dhanasar 先例决定公布后提交的补充书面论证意见中，申请人主张其符合豁免资格，因为其 “ 在矿物加工工程领域以可持续发展为重点的特定专长及其项目管理技能，对美国的前途与安全至关重要。 ”

A. 拟从事事业的实质价值与国家重要性

申请人在其申请中表示，其专长在于 “ 结合实践与理论以惠及采矿业 ” 。申请人坚持认为，其工作旨在帮助采矿业实施 “ 可持续、有利可图且具有环境意识的实践，以确保地球为子孙后代存续 ” 。其还解释称，其打算 “ 设计、实施和管理数百万美元的采矿计划与项目 ”，以确保矿山以 “ 最大盈利能力并尽量减少对环境的负面影响 ” 运营。其声称其贡献将超越其工作的矿山，延伸至更广泛的经济与环境。

申请人提交了文件，说明采矿业每年为国内生产总值贡献数千亿美元，3 且其目前

2 关于此三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, at 889-91。
3 申请人提交了若干讨论采矿业对美国经济的经济影响的文章，包括由 编写的一份题为 的报告，（2012年），”于2014年编写；以及来自 的最终报告

。

关于 F-E- 案

目前雇用的，产量超过北美任何矿山（2015年为902 million pounds）。此外，是世界第二大，资产达$58.8 billion，矿产储量达$150 billion。他进一步证明，最近进行了一项one billion dollar的扩建项目，使其成为世界上最大的湿法冶金加工厂之一。

申请人表示，他打算继续领导多个大型项目，开发安全且环境可持续的采矿实践，类似于他最近的项目，即一项耗资1000万美元、旨在改进提取工艺的计划。申请人还详细描述了这项工作如何改进采矿工艺、推进冶金研究并改善关键环境问题。具体而言，他指出了自己开发的一种利用活性炭减少金提取过程中产量损失的新方法、他对碳颗粒尺寸和磁性活性炭影响的认识，以及他在更新和验证回收曲线方面的领导作用。他主张，鉴于[已隐去]对美国采矿业的重要性、其对美国经济的影响，以及这种规模的矿山所代表的潜在环境风险，他提出的继续开发更安全、更高效采矿工艺（如上所述）的 endeavor 应被视为具有国家重要性。我们同意。

申请人提供了同事和教授的来信，讨论开发可盈利的、提高运营能力的采矿“ 方法 ”的迫切需求。这些信件描述了启动可持续采矿实践的重要性，并确认申请人的工作将显著影响采矿业的回收程序、减少铅暴露，并为使用其方法的公司成倍减少污染。他提供了来自[已隐去]和[已隐去]的几份研究报告，概述了矿山安全和可持续性对美国国家安全利益和经济增长的重要性，并讨论了采矿事故对整个经济造成的巨大成本。

因此，记录充分证明，由于[已隐去]运营的规模和范围以及申请人在其安全且盈利运营中的不可或缺的作用，所提出的 endeavor 带来的积极经济影响和环境后果超越了申请人的雇主，更广泛地影响采矿业，进而影响美国经济。因此，鉴于[已隐去]对整个采矿业的重要性、申请人将发挥的关键作用，以及采矿事故可能造成的严重环境和经济后果，我们认定申请人的拟议工作既具有实质价值又具有国家重要性。

题为‘ [已隐去] ’，发表于2002年。

。

Matter of F-E-

B. 处于推进拟议 endeavor 的有利地位

申请人提交了简历和学历证明、其已发表和展示工作的文件、同行评审活动的证据，以及讨论其在该领域工作的推荐信。如下文所述，鉴于申请人在世界上最大、最具影响力的[已隐去]矿山之一从事冶金工程领域高知名度项目的显著经验，我们认定他处于推进其拟议 endeavor 的有利地位。

申请人提供了同事和独立专业人士的来信，证明其项目管理成就的重要性。申请人解释说，他对冶金工程领域的重大影响之一，是开发了一种利用活性炭减少从脉石材料中提取金过程中产量损失的新方法。[已隐去]首席采矿工程师[已隐去]描述了申请人“ 在提取冶金领域对科学的杰出贡献如何产生了深远的影响和后果，并在科学界具有高度影响力 ”。他表示，申请人关于活性炭颗粒尺寸和磁性活性炭对金吸附和洗脱影响的研究“ 帮助矿产行业以通过回收减少金损失的方式最大化回收率 ”。[已隐去]还解释说，申请人是[已隐去]一个耗资1000万美元、旨在改进[已隐去]提取工艺的项目的项目经理，该项目改进了运营，最终为矿山带来了“ 巨大节省 ”。他指出，申请人“ 担任项目负责人，更新和验证了超过15年的[已隐去]回收曲线，这将使管理层能够对我们的业务未来做出战略决策 ”。他还表示，申请人对于通过监测和评估绩效指标来持续改进浸出工艺“ 至关重要 ”，这些指标“ 对我们的[已隐去]提取工艺至关重要 ”，鉴于运营的资本密集性，最终为矿山带来了“ 巨大节省 ”。

同样，[已隐去]高级冶金师兼[已隐去]部门主管[已隐去]描述了申请人如何开发“ 更好的[已隐去]回收曲线，以准确估计公司可以从不同和变化的矿石矿物学中预期提取的金属量 ”。[已隐去]将申请人的工作描述为“ 对矿山寿命重新评估起到了关键作用 ”，导致“ [已隐去]寿命延长了10年，这意味着为[已隐去]员工提供了额外的就业保障 ”。[已隐去]同样与[已隐去]讨论了申请人如何成功管理/领导了一个耗资数百万美元的研究与开发项目，涉及浸出方法、浸出堆的化学分析，使用最先进的软件验证浸出参数。[已隐去]证明申请人的工作对高效脉冲规划做出了“ 重大贡献 ”，并增强了有效浸出硫化物矿物所需的铁回收率，从而“ 产生了巨大红利 ”。

申请人还提交了证据，证明其工作影响了竞争对手公司的冶金工程工艺以及该领域的其他学者。[已隐去]高级工程师[已隐去]表示，他在“ 技术期刊出版物 ”中遇到了申请人的研究，并直接联系申请人进一步询问。他证明，

。

Matter of F-E-

申请人的工作尽管存在专有性限制，但“ 对我自己在粉末冶金行业的研究工作做出了巨大贡献 ”。[已隐去]还赞扬了申请人“ 较温和的方法 ”清洗以减少废水中的铅污染。他表示，申请人独特的工艺改进“ 使因氧化铅污染导致的镀铅[已隐去]废品率降低了2% ”，并且他的“ 重大贡献 ”“ 最终成倍减少了污染 ”。

[已隐去]冶金工程教授[已隐去]指出，申请人关于碳颗粒尺寸和磁性活性炭对金吸附和洗脱影响的研究“ 精确解决了 ”开发创新方法以减少回收过程中金损失这一“ 古老问题 ”，这“ 显著改善 ”了整个行业的采矿程序。此外，[已隐去]冶金工程副教授[已隐去]解释了申请人关于电流反向对涂层钛阳极影响的研究如何“ 在该领域开辟了新天地 ”。他表示，这“ 有助于显著提高在恶劣/严酷工业条件下使用的材料的涂层寿命 ”，并因此“ 大幅减少环境污染，从而提高公司的盈利能力 ”。他坚持认为，这一成就“ 影响了我们整个领域 ”。[已隐去]还证明，他和科学界的同行正在研究生课程中教学使用申请人的工作。

[已隐去]高级研究工程师[已隐去]描述了申请人的工作如何影响了他自己的研究。他解释说，申请人开发了一种在[已隐去]电解采矿行业清洁铅阳极的新方法，“ 延长了铅阳极寿命并显著减少了铅足迹 ”。他表示，“ 铅中毒是一种全球性环境危害，因为长期接触可导致死亡和/或使人衰弱的慢性疾病，并带来巨大的社会成本 ”，而申请人的工作“ 减少了铅暴露 ”并“ 在该领域开辟了新天地 ”。

审理主任认可了这些信件，但主要关注引用次数，指出申请人未能证明其贡献“ 在该领域得到了广泛实施 ”。4 根据 Dhanasar 案，相关调查是申请人是否已证明他处于推进拟议 endeavor 的有利地位。在上诉中，申请人主张，他缺乏引用历史并不能准确反映他在更广泛的冶金工程领域的影响和成就，因为他为一家资助并“ 拥有 ”其研究的私营公司工作，这使得研究“ 本质上是专有的，因此不太可能产生被广泛引用的期刊出版物 ”。他还重申，他的拟议 endeavor 主要是项目管理，而不是研究。

4 审理主任作出决定时适用的分析框架是 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)，根据该框架，申请人必须证明对整体领域具有一定程度的影响力。

。

Matter of F-E-

为支持申请人在上诉中的主张，一家竞争公司的工程师讨论了工业应用研究与纯学术研究之间的差异：前者由行业需求驱动，后者由研究者自身兴趣驱动。他表示，申请人的研究成果直接交付给请求并资助该工作的组织，并具有“专有性限制”，从而阻止了关键技术信息的发表。他进一步解释说，工业研究的影响最好通过其直接实际用途来衡量，而不是通过学术研究人员对其的使用来衡量。他表示，“由于赞助组织努力保持保密，[申请人]的大部分作品被作为‘商业秘密’保存。”然而，申请人“通过为其行业内非常复杂的技术问题开发解决方案，继续展示其学术特质和在其领域内的高度影响力。”

虽然强有力的引用记录有助于证明个人工作在更广泛领域内的影响力或重要性，但综合证据支持申请人的确认，即其过去的工作已在工业环境中获得实际应用，使其处于有利地位以推进拟议事业。提交的信函具体描述了他的工作如何被其雇主使用——该雇主依赖他在北美的 管理数百万美元的项目，以及他的工作如何影响了其他独立采矿公司。因此，他在研究项目中领导作用的重要性，以及最重要的是，他管理大型采矿项目的过往记录，使他处于有利地位，能够继续推进其开发和实施可持续采矿技术的拟议事业。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处。

第三也是最后，我们得出结论，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有利。劳工证程序旨在证明外国工人不会取代或不利影响类似就业的美国工人的工资和工作条件。工作要求必须符合美国该职业的惯常要求，不得针对外国工人的资格量身定制或过度限制，除非有充分文件证明其源于商业必要性。

如上所述，申请人持有冶金工程博士学位，并在该领域拥有丰富的经验和专业知识。他已建立了开发和领导尖端采矿工艺的创新和领导力的经证明的记录，这些工艺在提高生产力的同时最大限度地减少环境影响，并且他已记录了过去推进高知名度项目的成功，例如率先领导数百万美元的项目，使矿产行业能够最大化回收率，同时减少黄金损失和铅暴露，从而为使用其方法的公司减少污染。申请人指出，他在开发和改进复杂采矿工艺方面的领导经验、其经证明的创新记录，以及他运用创造性思维解决采矿业技术性和多方面问题的能力，无法在劳工证申请中阐明，因为这些要求并非该职业的惯常要求

Matter of F-E-

冶金工程师。这些将被视为针对申请人资格的狭窄定制。

此外，该领域的众多专家证明他们在自己的冶金工程研究中使用了申请人的工作，将申请人工作的益处扩展到任何单一雇主之外。由于他展示了管理大型采矿项目的经证明的历史，这些项目改善了采矿运营的安全性和环境可持续性，我们认为申请人提供的贡献具有如此价值，即使假设有其他合格的美国工人可用，美国也将从其工作中受益。

III. 结论

申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三个必要条件。我们认定，他已确立资格，并且作为自由裁量事项，原则上应获得国家利益豁免。

命令：上诉获支持。

引用为 Matter of F-E-, ID# 46885 (AAO Mar. 20, 2017)