MAR222023_06B5203 · 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：25673014 日期：2023年3月22日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名金融学助理教授，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯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，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将支持上诉。

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基础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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求（即劳工证）的“国家利益”自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。鉴于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室将仅把分析聚焦于国家重要性。

申请人的拟议事业是房地产领域的研究。在初始申请中，申请人提交了“ 研究计划声明 ”，概述其过去、当前和未来的研究项目。审理主任发出了补件通知（RFE），质疑拟议事业的具体性，并最终否决了该申请。审理主任认定申请人“ 未能就其作为助理教授打算做什么提供具体见解 ”。审理主任随后认定，申请人的部分研究项目具有实质价值但不具有国家重要性，因为申请人未表明其事业将产生“ 对美国至少一个地区的重大经济影响 ”或“ 更广泛地影响该领域，而非仅影响个别公司 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任在作出否决决定时“ 仅考虑了[其]资格和成就的一部分 ”，而全部证据本应确立其拟议事业具有国家重要性。经重新审查，本办公室认定记录表明申请人在房地产领域的研究事业具有国家重要性。

审理主任的否决聚焦于选定的研究课题，而非申请人拟开展的全部研究。审理主任特别提到申请人的过往研究，例如开发衡量房地产公司运营效率的实证策略以及关于房地产运营中员工生产力的研究，认为其仅影响使用这些方法的个别房地产公司。[2] 然而，在“ 研究计划声明 ”中，申请人还纳入了其当前和未来的研究事业，这些事业对房地产领域的影响比仅

[2] 申请人提交了推荐信，证明其过往研究获得了独立研究人员的认可，但此类证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，即其是否处于有利地位推进拟议事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

影响个别房地产公司更为广泛，例如调查环境、社会和治理（ESG）对房地产公司的影响，研究家庭收入增长和当地经济状况对房产价值和表现的影响，识别房地产领域的环境问题和气候变化，以及理解COVID-19大流行导致的房地产市场根本性转变。

Dhanasar指出，“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上。同样，本办公室认定申请人的研究事业具有国家重要性，因为其研究成果通过学术期刊和会议传播给该领域的其他人，促进了房地产趋势和市场解决方案的进步与发展。鉴于审理主任已认定存在实质价值，申请人的事业符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍人士。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，本办公室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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。
在2021年6月提交申请时，申请人是[已隐去]大学[已隐去]商学院的金融学助理教授。他于2019年获得金融学博士学位，于2014年获得房地产理学硕士学位。他还于2011年获得工商管理硕士学位。申请人更新的简历显示，他是[已隐去]大学[已隐去]经济与金融系的助理教授。记录包括其履历以及经核证的文凭和学业成绩单，支持申请人在其领域具有雄厚的学术背景。在Dhanasar中，记录证明申请人持有多个研究生学位，包括“ 机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。 ”同上，第891页。本办公室认定申请人具备在该领域开展其拟议事业的教育、技能和知识。尽管如此，本办公室在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时还考虑其他因素，因为教育仅是可能促成此种认定的众多因素之一。

申请人在知名房地产期刊上发表了大量研究论文，例如《房地产金融与经济学期刊》、《房地产研究期刊》和《房地产经济学》。据美国房地产学会（ARES）称，这些期刊作为房地产研究前三名期刊具有卓越评级。申请人在这些期刊上的研究发表证实，其合著和独著了涵盖房地产领域各种新颖主题的重要研究论文，如其“ 研究计划声明 ”所示。记录进一步显示，其研究论文获得了相当数量的引用，表明申请人的研究已显著影响其领域。大量引用来自美国其他独立房地产研究人员，以及澳大利亚、加拿大、英国、香港和中国的国际学者。

申请人提交了文献计量数据，显示其在“经济学与商业”领域位居前10%。申请人过往研究的成功记录支持了以下论点：申请人未来的研究计划将对房地产研究和行业产生类似的影响力和重大冲击。

申请人还提交了来自独立研究者的支持信函，这些研究者是美国各地不同机构的金融与房地产学者和教授，例如
University I 11 IUniversity，以及
the College 这些信函证明其研究发现的重要性，以及他们如何采用其研究成果以推进自身研究或房地产领域。例如，I I 一位来自 I IUniversity 的教授指出，申请人关于银行技术采用的重要影响的发现已在现实世界中产生重大影响，其研究项目“受到我们全国学者和从业者的重大关注”。a a 教授称赞申请人是“第一个报告房地产生产函数参数的人，其使用经验性设定纠正……以评估劳动对企业生产率的贡献”，并宣称申请人的工作“改变了房地产研究的格局，并正在催生由全球研究者开展的一系列新的独立研究”。I I 一位来自 University I 的教授确认，其自身研究“受益于[申请人]的贡献”，涉及基于资产位置的新型企业层面经济增长度量，以及对地方经济增长如何影响企业增长的调查。
此外，根据2017-2021年房地产学术领导力（REAL）作者排名，申请人是排名第I I的研究者，多个政府机构，即联邦存款保险公司（FDIC）、美国国家卫生研究院（NIH）和联邦储备系统，在其政策相关文章中引用了其研究。2018-2021年间，申请人在多个全国性会议上展示了其研究，例如美国房地产学会年会、财务管理协会国际年会，以及由联邦储备系统和FDIC每年共同主办的21世纪社区银行研究与政策会议。申请人展示了其研究不仅影响学术界，也影响美国私营部门和政府监管机构。因此，我们认定申请人处于有利地位，能够推进其拟议事业，并满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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起来表明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

申请人在房地产领域拥有相当的专业知识，其研究为该领域的其他研究者带来了广泛益处。其过往的成功记录证明其未来研究将同样影响房地产学术界和行业。基于申请人成功研究的过往记录及其拟议工作的重要性，我们认定其提供的贡献具有如此价值，以致总体权衡之下，即使假设有其他合格的美国工人可用，它们也将有利于美国。

III. 结论

申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件。我们认定其已证明其符合资格，并且作为自由裁量事项，理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉获支持。