MAR242023_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

案号：22642882 日期：2023年3月24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）

申请人是一名机械工程师，研究生物聚合物基材料的力学并调查植物细胞壁的力学，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 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，USCIS 可行使自由裁量权，对归类为 EB-2 类别的申请人授予职位邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公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预期影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公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。所考虑的每一项因素综合起来，必须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。

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。申请人在 大学获得了工程科学与力学博士学位。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

如上所述，一旦申请人基于获得高级学位或证明其为具有特殊能力的非公民而确立了 EB-2 移民类别的分类资格，审理主任将根据本办公室在 Dhanasar 中首次讨论的分析框架的三项要件，评估豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求的国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

本办公室认定，本案发回重审是适当的，因为审理主任的决定不足以供审查。审理主任似乎未处理或分析申请人拟从事的事业是否具有实质价值和国家重要性。本办公室行使豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求的自由裁量权，要求遵循 Dhanasar 框架的全部三项要件。

在 Dhanasar 中，本办公室将分析的第一项要件聚焦于申请人具体拟从事事业的潜在影响，以考量其实质价值和国家重要性。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学等任何多个领域中得到证明。促进人类知识、对美国潜在的经济影响以及对美国的经济利益，也可被评估以确定拟从事事业的实质价值。

在提交申请时，申请人在其 ETA 750 B 表中声明，其是 大学的博士后学者，从事机械工程研究，侧重于生物聚合物基材料的力学并调查植物细胞壁的力学。申请人打算在 大学无限期继续此项研究，取决于实验室持续获得研究经费。申请人证明，其拟从事的研究事业侧重于软材料的力学行为和特性，具有实质价值和国家重要性，因为其潜在的更广泛影响可推进先进技术的发展，例如仿生多功能材料和用于疾病治疗的药物递送策略。

Dhanasar还要求我们考虑拟议事业的潜在预期影响，以确定其国家重要性。一项事业的国家重要性植根于其潜在影响，以及其是否在该事业领域内具有国家或全球意义。更广泛的影响，无论是国家层面和/或国际层面，都可以告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。审理主任可考虑申请人软材料研究对先进技术（如仿生材料和药物递送系统）发展的更广泛影响。他们可以评估记录中推荐信作者所识别的益处是否突出了任何更广泛的影响，从而使癌症患者化疗等药物递送的医学进步成为可能，或承诺对作为城市固体废物一部分的塑料产生重大经济影响。例如，审理主任可审查_____申请人在其博士后研究金期间于I工程学院担任其导师的信函，以确定对细菌生物膜粘附的理解是否对生物材料创新具有广泛影响，从而上升到国家重要性的水平。Andi I大学机械工程系助理教授I表示，他引用了申请人与正在经历内吞作用的纳米颗粒相关的工作。内吞作用是活细胞摄取物质的作用。纳米颗粒是任何超细物质颗粒。审理主任可审查如何，如

I所述，纳米颗粒的独特特性因其对癌症患者新药物递送选择的价值而广泛涉及国家重要性。

关键和新兴STEM技术，如政府、学术及其他权威和指导性来源所识别的那样，可以是具有实质价值且其更广泛影响上升到国家重要性的潜在领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。审理主任可评估以确定申请人拟议事业实质价值的因素可包括：该事业在先进技术（如仿生材料和药物递送疗法）开发中创造重大经济影响的潜力、其对软材料力学中人类知识的推进，以及其创造重大文化影响的潜力。

因此，我们特此撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以便审理主任可对拟议事业的实质价值和国家重要性进行一线分析。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

我们的分析现在转向申请人在第二项要件下的资格。如上所述，第二项要件将焦点从申请人的拟议事业转移到申请人或个人本身，以及他们处于推进其拟议事业的有利地位的程度。

我们不同意审理主任关于证明申请人的研究工作“ 在事业领域内超越 ”以确立Dhanasar第二项要件下资格的措辞。我们对Dhanasar第二项要件的分析是多因素的。“ 超越 ”未包含在法规中，未在法规中定义，也不在Dhanasar分析框架中。因此，我们撤销审理主任关于Dhanasar第二项要件的决定，并指示在评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时考虑以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；
- 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的模式或计划；
- 实现拟议事业的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

在发回重审时，审理主任应根据Dhanasar第二项要件对多因素分析进行个性化考量，以确定申请人处于推进其拟议事业的有利地位的程度。申请人将其工程科学与数学博士学位确定为科学、技术、工程或数学（STEM）领域之一。审理主任应考虑申请人在STEM领域工程科学与力学中获得I大学博士学位，以评估在与其它因素一起考量时，这是否是一个特别积极的因素，用于评估申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位，同时牢记学位本身并非确定某人处于推进拟议事业有利地位的依据。Id.

如上所述，申请人在其ETA 750 Part B中表示，他们是I大学的博士后学者，从事机械工程研究，专注于生物聚合物基材料的力学，并研究植物细胞壁的力学，并且他们打算在未来无限期地在I大学继续这项研究，但须视持续的研究资金而定。审理主任应考虑申请人拟议的以实验室获得资金为条件的无限期职位是否使其处于推进其拟议事业的有利地位。

作者们关于对申请人工作的兴趣的证言，结合政府、行业或其他对该工作感兴趣的其它客观证据，可能表明申请人处于推进其拟议事业的有利地位。如上所述，I强调了申请人与淀粉样蛋白和细菌生物膜基质相关的工作，这导致了仿生材料的发展。I讨论了申请人与来源不明的经历内吞作用的纳米颗粒相关的工作，作为对药物递送系统知识的补充。在其RFE回复中，申请人提交了两封额外的信函。I大学工程力学系教授I的信函讨论了作者直接提及申请人对红细胞力学的研究，以及它们如何是开发镰状细胞贫血新疗法的关键步骤。I大学理论生物物理学教授I的信函还详细描述了申请人与红白细胞相关的工作，以及这如何为抗疟疾疗法确定了新靶点。审理主任应考虑记录中推荐信作者的证言，以查看它们是否倾向于表明申请人实现其拟议事业的进展，从而他们已建立了成功记录并处于推进该事业的有利地位。

审理主任可通过评估申请人已获得的资金证据，或他们是否已证明在其事业中具有主导、关键或不可或缺的作用，来评估申请人拟议事业的进展。诸如拨款或资金奖励且附有拨款或资金奖励的金额和条款细节的证据，是可以显示进展和兴趣的例子。申请人的合著者在其联合出版物中包含的资金致谢并未提供拨款金额和条款的细节，也未说明申请人是否为指定的受资助人或获奖人。

审理主任还可以权衡和考虑申请人提交的其同行评审活动的证据，以确定其对于证明申请人在其领域的成功记录或 otherwise 处于推进其拟议事业的有利地位是否具有重要意义。

申请人着重强调了其发表和引用历史。申请人的发表和引用历史记录可以作为客观书面证据，结合推荐信证明申请人对其拟议事业推进的定位。审理主任可评估总引用次数，并确定其中有多少是申请人和合著者的自引。审理主任还可以分析申请人提交的来自Clarivate Analytics的数据，以确定其是否可作为确定申请人发表和引用历史的权重和充分性的客观标准。需要注意的是，虽然我们在Dhanasar中将“ 发表和其他引用其工作的已发表材料 ”列为考量点，但我们关于Dhanasar博士在第二项要件下处于有利地位的最终裁定并非仅基于其引用记录；相反，我们发现其“ 教育、专业知识和经验

在其领域、其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体如NASA和AFRL的持续兴趣和资助 ”作为处于推进拟议事业有利地位的相关、有证明力和实质性的证据。

因此，我们撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，并指示按照此处描述的Dhanasar分析框架作出新的意见。

C. 权衡各项因素以确定豁免对美国之利益

如果审理主任认定申请人符合Dhanasar框架第一项和第二项要件所载的资格要求，则其应进而评估：经综合权衡，申请人是否证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

在评估第三项要件时，如记录中存在相关事实，USCIS可将下列事实组合视为支持豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求的强有力积极因素：

- 该人拥有STEM高级学位，尤其是博士学位；
- 该人将从事推进关键和新兴技术或其他对美国竞争力具有重要意义的STEM领域的工作；以及
- 该人具备良好条件推进拟议的具有国家重要性的STEM事业。

在进行豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求的国家利益权衡时，审理主任可考虑劳工证的不切实际性、申请人的贡献对美国之利益、申请人的贡献对国家利益的紧迫性、创造就业的能力，以及对美国工人造成的任何不利影响。

III. 结论

基于上述理由，本案将发回重审，由审理主任裁定申请人是否已证明：(1) 申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性；(2) 申请人具备良好条件在第二项要件下推进拟议事业；以及 (3) 经综合权衡，豁免申请人的工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。审理主任可要求提交其认为对依据上述分析作出裁定 pertinent 的任何补充证据，且我们对发回重审后本案的最终处理结果不发表意见。

裁定：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。