MAY052023_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：22678957 日期：2023年5月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名量子光学领域的研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及针对附随于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人值得获得工作邀请要求的国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任未遵循 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中规定的国家利益豁免审理框架。

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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将支持上诉。

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个人。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，他们还必须证明其值得获得对工作邀请要求的自由裁量

豁免，即“符合国家利益”。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (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：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人是一名专注于量子光学领域的研究人员。审理主任认定，申请人于2004年1月16日从[已隐去]物理与技术学院获得的物理学和数学哲学博士学位证明其符合持有高等学位的专业人士资格，我们同意。因此，上诉中的唯一问题是申请人是否值得获得该分类工作邀请要求的国家利益豁免。

在提交申请时，申请人受雇于[已隐去]大学物理与天文系担任助理教授，自2015年6月起担任该职位。记录表明这是一个研究职位，专注于量子信息处理和量子传感，尽管他也负责教授若干课程。他提议继续在该领域进行研究。

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，侧重于个人提议开展的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人指出，审理主任在决定中未涉及其事业的实质价值，并在其上诉书面论证意见中指出支持其研究在量子模拟领域以及开发用于测量细胞温度的温度测量方法方面益处的证据。他还提到 USCIS 政策手册，该手册指出许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业“相对于美国科学和技术利益具有实质价值”。[2] 由于申请人已证明其在 STEM 领域的拟议研究在科学和健康领域具有实质价值，我们接下来将确定其是否具有国家重要性。

1 另见 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本质上属于自由裁量）。
2 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)

确定一项事业是否具有国家重要性的相关问题，不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外籍国民提议开展的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“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。”同上。

在其决定中，审理主任认定申请人的拟议事业不具有国家重要性。具体而言，他指出申请人与俄罗斯的 R-Q-C- 和 P-N-L-P-T- 机构的持续合作，申请人在受雇于[已隐去]之前曾在那里进行研究，并认定记录未显示申请人能够将其与这些机构合作完成的研究成果分享给美国的医疗行业。在上诉中，申请人首先主张其隶属关系应仅在第二项要件下考虑，在该要件下分析重点从拟议事业转向提议该事业的个人。然而，由于拟议事业开展的工作环境可能影响其潜在影响的程度，这在 Dhanasar 分析框架的第一和第二项要件下都是相关考虑因素。

申请人还主张，研究人员拥有多个机构隶属关系是常见的，以支持其事业的国家重要性，并提供了支持该主张的证据。更重要的是，他指出其研究已发表在同行评审的科学期刊上，这些期刊广泛可供美国产业界以及学术界获取，并且他将继续这样做。我们同意，记录未显示申请人与外国机构的持续隶属关系将限制其在量子物理学领域研究的潜在国家重要性。

为支持其拟议事业的国家重要性，申请人引用了国家科学技术委员会（NSCT）一个小组委员会2021年的报告，标题为[已隐去]，以及 NSCT 另一份文件的摘录，标题为[已隐去]。两者都强调了持续进行量子信息科学（QIS）研究的经济和国家安全益处，其中包括光子学、全球定位系统（GPS）和磁共振成像的研究，记录显示申请人已将其工作重点放在这些领域。此外，申请人指出，USCIS 政策手册中关于 STEM 技术和研究与国家利益豁免申请相关的部分指出，许多此类事业将具有“足够广泛的影响以证明国家重要性”。[3] 由于申请人已证明其在量子物理学研究方面的拟议事业属于美国政府实体反复认定对国家经济和安全利益至关重要的领域，且成果将公开发布，我们不同意审理主任的意见，并认定其符合国家利益。因此，申请人已证明其拟议事业的实质价值和国家重要性，已确立其符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

3 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在 Dhanasar 框架的第二项要件中，我们将重点从拟议事业转向申请人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和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。同上 at 890。

在此，审理主任认定，关于申请人已发表作品被引用次数、其作为本领域若干期刊同行审稿人的工作以及其专利的证据，不足以表明其在本领域具有成功记录。我们不同意审理主任的意见，并认定基于上文所列的若干因素，申请人已表明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。

我们首先注意到，审理主任的决定部分基于其对记录分析中的事实错误。例如，审理主任承认申请人在atl !大学期间发表研究的证据，但称这是在其“ 研究生学习 ”期间完成的。然而，记录显示申请人于2003年在 物理与技术研究所完成研究生学习，并自2015年起在 担任助理教授。此外，审理主任认定申请人的工作自2014年以来被引用322次，而非其Google Scholar个人资料所反映的该期间超过1700次引用，但这一结论似乎基于计算错误。4 这两项错误均导致审理主任低估了申请人在与其拟议事业相关的先前研究工作中的成功记录。

除了申请人扎实的教育背景和在量子物理领域多年的研究员经验外，其数十篇已发表论文和会议报告以及它们所获得的积极关注，确立了其在本事业领域的长期成功记录。这包括其若干论文被其他研究人员大量引用的证据，其中包括2007年发表在Nature上的一篇论文，该论文在提交时已被引用近1400次。正如H-U-的M-D-L-教授所指出的，申请人在该论文中开发的方法“ 已被用于许多涉及量子器件实现的项目 ”，其中一些在L-教授的信中被提及。申请人成功记录的另一个例子是其2018年发表在ACS Photonics上的文章，I-A-教授在其信中指出，该文“ 产生了在我们开展研究时该领域所见的最佳全光学、生物相容、高分辨率测温技术之一 ”。该教授在信中进一步指出，这项工作（记录表明其引用率也相对较高）构成了其自身研究组2019年发表在Science Advances上的论文的基础。

除了其教育、技能、经验和成功记录外，申请人还证明了他人对其工作的兴趣。具体而言，其提交了证据表明，作为主要研究者，

4 审理主任似乎是通过计算申请人2014年发表至大约提交日期的论文的引用次数得出这一数字，而Google Scholar的数字计算的是申请人所有已发表作品（包括2014年之前发表的论文）在2014年至大约提交日期期间的引用次数。

其研究由美国国家科学基金会连续三年资助三项拨款，总额超过100万美元。此外，尽管审理主任指出申请人未提交证据表明其专利已成功商业化或 otherwise 引起潜在投资者或客户的兴趣，但这确实表明在实现拟议事业方面取得了进展。

基于上述分析的因素，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人已证明其处于有利地位，能够推进其拟议事业。

C. 总体而言，批准豁免是否符合国家利益

第三项要求申请人证明，总体而言，美国放弃工作邀请要求从而放弃劳工证要求将是有益的。在进行这一分析时，我们可以评估以下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或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，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来证明，总体而言，美国放弃工作邀请要求从而放弃劳工证要求将是有益的。Id. at 890-91。

在上诉中，申请人主张，鉴于有证据表明美国政府将推进QIS研究作为关键技术予以高度重视，其工作应被视为足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。虽然QTS研究受到高度重视是毫无疑问的，但这并不能得出申请人在其拟议事业中的服务存在紧迫需要的结论。然而，申请人提交的材料表明进一步推进QIS研究及其具体事业具有强烈的国家利益，连同其背景、技能和推进这一研究的能力以及他人对此的强烈兴趣的证据，证明尽管存在合格的美国工人，美国仍将从其贡献中受益。因此，记录表明，批准申请人豁免所请求分类的工作邀请要求将符合国家利益。

III. 结论

申请人已表明其作为拥有高级学位的专业人士的资格，因而符合EB-2分类。此外，其已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，并且其处于有利地位，能够推进该拟议事业。因此，我们认定，批准其豁免工作邀请要求的国家利益超过保护美国国内劳动力所固有的利益，并批准其豁免。申请获批。

命令：上诉获支持。