MAY102021_01B5203 · 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：9505533 日期：2021年5月10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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名材料化学研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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批准了该移民申请，但随后发出了撤销意向通知（NOIR），之后撤销了该申请的批准，认定美国公民及移民服务局（USCIS）错误地批准了该申请。具体而言，审理主任认定，尽管申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充文件以及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

国土安全部部长“ 可随时以其认为良好且充分的理由，撤销任何申请的批准…… ”。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。根据法规，该撤销权被授予任何获授权批准移民签证申请的USCIS官员。8 C.F.R. § 205.2(a)。USCIS必须在进行书面撤销通知之前，向申请人发出其意图撤销先前申请批准的通知，并给予其提交反对证据的机会。见8 C.F.R. § 205.2(b)和(c)。移民上诉委员会对通知撤销的讨论如下：

[A]在发出通知时记录中的证据，若未获解释且未获反驳，将因申请人未能履行其举证责任而足以构成对签证申请的拒绝时，即属为“ 良好且充分的理由 ”正当发出撤销签证申请意向通知。

在作出决定时记录中的证据，包括申请人为反驳撤销意向通知而提交的任何证据或解释，将足以构成此种拒绝时，撤销决定将获维持。1

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，即作为高等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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……合格移民，即属于持有高等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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(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、专业或商业方面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 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。2 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和全国重要性；(2) 该外国

1 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)（引用 Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450 (BIA 1987)）。在为良好且充分的理由正当发出撤销意向通知后，申请人负有证明其符合所请求移民福利资格的责任。同上，第589页。
2 在宣布这一新框架时，我们撤销了先前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
3 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。4

第一项要件，实质性价值和全国重要性，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全国重要性时，我们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以推进拟从事的事业，我们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。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。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；以及对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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。5

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。6 尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。
在提交申请时，申请人正在[已隐去]大学攻读化学博士学位。其研究职责包括开发[已隐去]源自天然来源，例如[已隐去]以及[已隐去]的方法

4 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度 ”。根据法律，具有特殊能力的人士一般须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的人士分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，该个人均不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的专长程度而符合豁免资格。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。
5 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。
6 申请人于2015年12月从[已隐去]大学获得化学理学硕士学位。

导致……" 针对审理主任的NOIR，申请人提供了一封2019年6月的信函，来自I I，一位
University I I的教授，信中称："自~19年MjY起，[申请人]受雇于机械与工业工程系，在此[他]在我的指导下开始其研究，同时攻读机械工程博士学位。" c::J
'.==========in=-d=i:..::.cated表明申请人在 的工作涉及"设计I I
~----.-----~可生物降解聚合物和纳米材料。 . . . [申请人]还在
研究用于水修复应用的新型纳米颗粒和纳米材料的合成。"7

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人表示他打算继续其涉及"具有能源和水修复应用的材料化学"的研究。他声称其拟议研究旨在开发用于水修复的智能聚合物，I I ~-------~

在撤销申请批准的决定中，审理主任认定申请人已
证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。记录
支持这一结论。例如，申请人已提交文件表明其
拟议研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为结果通过科学期刊和会议传播
给该领域的其他人。因此，我们同意
审理主任的意见，即申请人满足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申请人。记录包括
其简历、学术资历、已发表文章和同行评审
活动的文件。他还提供了引用其已发表作品的文献证据、关于
其未来计划的陈述，以及讨论其研究生研究的支持信。审理主任认定
申请人的已发表作品、引用证据、未来计划和支持信不足以
证明他处于有利地位推进其拟议事业。

申请人在上诉中主张，审理主任错误地称记录"不
包括[申请人]在6月14日陈述之外的未来活动计划，该陈述描述了与其攻读博士学位相对应的研究活动。"8 申请人提及他2019年6月14日的
陈述，其中概述了其"未来研究计划"，并声称该陈述"提供了

7 由于申请人正在申请工作邀请要求的豁免，他无需拥有来自
特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其研究职位的信息，以说明
他打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否满足Dhanasar分析
框架的要求。
8 审理主任还称："[申请人]没有描述在学术生涯结束后找到工作后，他打算如何在美国
继续其工作。此外，记录中没有来自
潜在雇主、客户或顾客的通信。记录也缺乏[申请人]有预期
资金支持的迹象；他本人未获得任何资助，也未提供因[其]拟议事业而产生的合同、协议或许可证的副本。"

对其学术追求之外的未来研究计划的详尽描述。" 然而，申请人2019年6月的陈述并未明确说明他所概述的"未来研究计划"是
与其在 正在进行的
研究生研究相关，还是与其博士后研究计划相关。w1 无论如何，即使我们认定审理主任的分析存在问题，该问题也
不削弱撤销的其余依据。

此外，申请人主张审理主任错误地未考虑申请提交后
产生的证据。然而，资格必须在提交时确立。8 C.F.R.
§ 103.2(b)(l)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能
在申请人根据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of
Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步指出，引用Matter of
Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能"考虑仅在申请提交之后才产生的事实。" Id. at 176。

申请人进一步主张，其研究经验、已发表作品、引用证据、
该领域其他人的推荐信以及同行评审服务表明他处于
有利地位推进其拟议事业。基于下文讨论的理由，记录支持
审理主任的认定，即证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于
有利地位推进其拟议研究。
~===--; ,.....~et=i.....,tion，若干推荐人讨论了申请人在
University and 的研究项目。例如，关于申请人涉及
含c==J.. » 纳米结构用于水修复的 框架吸收剂的工作，
L_J的化学助理教授 称申请人
"制备了一系列L___....----------,._____ ____J复合材料"以吸收al I
I I污染物。虽然，__-,--....,.,--,------,-,,声称这项工作"为
材料化学界提供了关键见解"，但他未提供具体例子表明
申请人的新型吸收剂已在I]修复行业中得到实施，或在
该领域以其他方式构成成功记录。

关于申请人旨在提高"1t--------....,
,...J....lJ.U..-'&J.JL....l.l.JLL.U.LU..L'""-".ll.1..1.L..l,.J~J.ll.<....ll.L"-l..LLJ.._____...i.i....Ll.l,<J...J,ormance效率"的研究，_
'--~---------1教授在~---------r-------.-----.---------,-.表示，'----------'申请人
I "通过优化~hereinfabricationuniformprocessthin la ofer._s_o_f..,.....__....::..._-----'---------"'"-----'---,-w-it-h-h-i-g-h-q-u-a-l-it-y-w-e-re___.by优化了整体~,
adhered to the conductive substrate."。_____ ___.进一步表示，申请人的方法
"大幅提高了能量转换效率"，但他未提供例子说明
申请人的发现如何在材料化学领域得到实施、利用或赞誉。

9 虽然我们讨论了这些信函的样本，但我们已审查并考虑了每一封。

这种新型I I的活性，[申请人]已迈出关键一步，以I I
确保±1的环境应用。I未提供 1'6具体例子表明申请人的工作已影响该 行业、已成为
该领域进步的推动力或在材料化学领域产生了积极讨论，或以其他方式
构成成功或进展的记录，使其处于有利地位推进其拟议
事业。

此外，_____ ____.表示，University I O l的物理学教授
申请人"通过专注于I I中使用的材料，开发了改进的l
他优化了th de osition技术，以在导电基板上产生均匀的薄层 I I。" 进一步指出，他在一篇题为 r-----1--_ ___J
ith natural gel polymer! Ias
counter-electrode的论文中引用了申请人的发现。" 10 ._____ _.的论文，然而，并未将其引用的其他43篇文章中
申请人的工作加以区分或突出。

记录包括引用申请人在Materials
Science in Semiconductor Processin中工作的文章的其他例子。11 例如，他提交了一篇题为

'的文章，其中文章作者将申请人的论文确定为三篇显示

' 虽然作者简要引用了申请人的工作，但他们的文章并未~---------~
将其论文与他们引用的其他48篇论文加以区分。

申请人提供的另一篇文章，题为
表明"有大量关于'----------~~---------.-.....T"-'h=i=s--=a=rt=i=cl=e._t=h=e=n'-"',的科学报告，指出申
请人的论文和另外两篇作为例子，显示"该~-------~出现在约300至600
° C的温度范围内。" 同样，作者并未将其引用的其他39篇论文中
申请人的论文加以区分。

关于申请人的作品引用情况，记录中包含2016年8月来自Google Scholar的信息，显示其被引次数最高的三篇文章，标题分别为I、I、I、I、I、I、I、I，每篇分别获得24次、23次和20次引用。申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是其本人或共同作者的自我引用。此外，在回应审理主任的NOIR（意向拒绝通知）及支持上诉时，申请人提交了更新的Google Scholar列表（日期为2019年6月和2019年11月），反映出引用次数的增加

10 记录中包含一份~的论文副本，其中他引用了申请人在《Materials Science in Semiconductor Processing》上的文章，以及另一位不同研究人员关于该主题的文章，该论文中写道：“ 遵循了与~从植物中提取所用方法类似的方法。 ”
11 尽管我们在此讨论了代表性样本文章，但我们已逐一审查并考虑了每一篇。

其单篇文章的引用情况。他未证明这些额外引用中有多少出现在初始提交之前或之时发表的论文中。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。12

此外，申请人提供了Clarivate Analytics关于材料科学领域按发表年份的基线引用率和百分位的数据。申请人声称，根据发表以来获得的引用次数，其若干论文位列“ 材料科学领域发表的前10%最多引用文章 ”。申请人未说明在确定该百分位排名时是否计入了任何自我引用。此外，Clarivate Analytics的引用数据日期为2015年1月，因此未涵盖2015年初之后发生的引用，而申请人的Google Scholar引用报告来自2016年8月。13 由于Clarivate Analytics数据与申请人的Google Scholar数据并非同期，他未能证明前者对其引用记录提供了适当的分析。14 此外，Clarivate Analytics的文件指出，“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引用次数很少，而相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”

申请人还提交了Lutz Bornmann和Werner Marx在《Scientometrics》上发表的一篇文章，题为“ 如何有意义地评估在自然与生命科学领域工作的个体研究人员？基于引用百分位的方法建议 ”。该文章提出了用于资助、晋升或招聘决策目的的“ 如何评估自然与生命科学领域个体研究人员 ”的建议。作者指出，“ 在其学科领域内位列前10%最多引用的出版物通常被称为高被引或优秀 ”，并且“ 基于前10%的优秀指标 ”在“ 比较单个研究人员的科学表现时应给予最高权重 ”。虽然作者提出了研究表现文献计量分析的建议方法，但记录未表明其方法已被学术界接受和实施。此外，关于Google Scholar的引用信息，作者建议不要“ 使用Google Scholar（GS）作为文献计量分析的基础。多项研究指出，GS在研究评估方面存在诸多缺陷。 ”

申请人对审理主任NOIR的回应包括2019年5月来自“ Microsoft Academic ”的信息，将其引用和发表数量与“ 响应面方法学 ”领域的其他研究人员进行比较。同样，申请人未说明在编制Microsoft Academic的百分位排名时是否计入了任何自我引用。此外，百分位排名的“ 收集日期 ”（2019年5月21日）晚于申请提交日期，因此申请人未证明Microsoft Academic百分位计算中使用的630次Google Scholar引用发生在初始提交之前或之时发表的论文中。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人未证明

12 记录还包括Google Scholar和Scimago排名，列出了申请人发表作品的若干期刊。出版物具有高排名或影响因子反映了该出版物的整体引用率。然而，这并不显示任何特定作者的影响力，也未以其他方式证明个人的研究如何代表该领域的成功记录。
13 随Clarivate Analytics信息附带的网页指出，其引用“ 数据每年更新六次 ”（每两个月一次）。
14 同样，申请人未证明上诉时提供的Clarivate Analytics数据与申请人2019年11月的Google Scholar数据同期。

其已发表文章在提交时获得的引用次数反映了相关方对其工作的兴趣水平，足以满足Dhanasar的第二项要件。

申请人在上诉中主张，其引用记录强于Dhanasar博士，即我们Dhanasar先例决定中的申请人。虽然我们将Dhanasar博士的“出版物及其他引用其工作的已发表材料”列为其提交的文件之一，但我们认定其根据第二项要件处于有利地位的依据并非其引用记录。相反，在我们的先例决定中，我们认定“申请人在其领域的教育、经验和专业知识，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，使其处于有利地位，能够继续推进其提出的高超声速技术研究事业。”Id. at 893。

关于其同行评审活动，申请人提供了感谢其审阅提交至《International Journal of Hydrogen Energy》、《Desalination and Water Treatment》、《Iranian Journal of Polymer Science and Technology》、《Arabian Journal of Chemistry》、《Research on Chemical Intermediates》、《Journal of Industrial & Engineering Chemistry》、《Journal of Renewable and Sustainable Energy》、《Karbala International Journal of Modern Science》、《Chemical Engineering Communications》、《Progress in Photovoltaics: Research and Applications》、《RSC Advances》和《Materials Science in Semiconductor Processing》稿件的电子邮件。然而，申请人未证明这些期刊的声望。他也未证明其参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位能够推进其研究事业。

记录表明申请人在研究生学习期间进行了研究、发表了论文并作了报告，但他未证明这项工作使其处于有利地位能够推进其提出的研究。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，但并非每一位进行了原创研究的个人都会被认定处于有利地位能够推进其提出的研究事业。相反，我们审查Dhanasar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。然而，申请人未充分证明其已发表和报告的工作推动了材料化学领域的进展，或已在环境修复或太阳能行业产生了实质性的积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成推进智能聚合物开发相关研究的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位能够推进其提出的研究事业，我们同意审理主任的意见，即申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证对美国有益。在此，申请人声称由于劳工证不切实际及其拟议研究的利益，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未证明其处于有利地位能够推进其提出的研究事业，而这是第二项要件的要求

Dhanasar框架的要件，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或另行在自由裁量权范围内值得国家利益豁免。基于上述理由，此前获批申请的撤销予以维持，各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。