MAY302017_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 N-S-M-K- 案 日期：2017年5月30日

关于行政上诉办公室决定的动议

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名流体力学与传热研究人员，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 分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，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；以及 (3) 总体而言，豁免工作要求并因而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。1

内布拉斯加服务中心主任否决了表格 I-140，外籍劳工移民申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免工作要求并因而豁免劳工证将符合国家利益。申请人就该事项向我们提出上诉，我们驳回了上诉。2

该事项现因复议动议而由我们审理。申请人最初提交了一份支持该动议的书面论证意见，主张其根据 NYSDOT 框架有资格获得国家利益豁免。在该动议待决期间，我们发布了 Dhanasar，这是我们修改国家利益豁免分析框架的先例决定。我们随后自行重新开案该事项，并发出补件通知（RFE），要求申请人提供满足 Dhanasar 所设新三部分框架的证明。作为回应，申请人提交了律师函及补充文件，主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。经审查，我们将否决复议动议。此外，由于记录未确立根据

1 在宣布这一新框架时，我们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）。
2 见 Matter of N-S-M-K-, ID# 77881 (AAO Sept. 29, 2016)。

关于 N-S-M-K- 案

Dhanasar 所设框架下的酌情国家利益豁免资格，该申请将继续维持否决。

I. 法律

复议动议基于法律或政策适用错误。复议动议的要求载于 8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们可批准满足这些要求并证明有资格获得所请求移民利益的动议。

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独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) 持有高级学位的专业人士或特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。-签证应提供给……合格移民，即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、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作要求-

(i) 国家利益豁免。……[T]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。

虽然该法及有关规定均未定义“ 国家利益 ”一词，Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是满足以下各项条件。

第一部分，实质价值与国家重要性，聚焦于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国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

。

关于 N-S-M-K- 案

第二部分将焦点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，我们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；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三部分要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求并因而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，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；即使假设其他合格美国工人可用，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，豁免工作要求并因而豁免劳工证将有利于美国。3

II. 分析

记录表明，申请人打算在 机械与航空航天工程系担任研究员和教师。在其支持信中， 机械与航空航天工程系主任 解释说，申请人的职责将包括每学期教授三门课程，合作开展“ 消防安全研究与互动 教育和培训 ”，研究纳米流体和铁磁流体“ 如光学和热学性质 ”等性质，以及“ 指导研究生和/或博士后研究员 ”。

A. 根据 NYSDOT 框架提出的复议动议

申请人在 Dhanasar 发布之前提交了本复议动议，主张我们在 NYSDOT 框架下的上诉决定有误。在我们的上诉决定中，我们承认申请人满足了 NYSDOT 框架的前两部分，但认定其未满足第三部分，该部分要求申请人通过确立过去具有可证明成就且对该领域整体具有一定程度影响力的历史，来证明未来对国家利益受益的预测合理。同上，第 219 页，注 6。我们认定申请人未以优势证据标准确立其具有此类成就记录，或她将比具有相同最低资格的可用美国工人更大程度地服务于国家利益。

3 关于这三部分的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

。

关于 N-S-M-K- 案

在动议中，申请人主张我们不当将其成就与撰写支持信的个人成就进行比较，并因她的资格“ 不如资深推荐人那样出色 ”而驳回上诉。申请人主张其影响该领域的项目之一是 培训模块，这是一个面向 的基于网络的培训项目。虽然我们的上诉决定讨论了两名推荐人对该项目的参与，但我们的决定并非基于认定他们的成就和资格超过申请人。相反，我们认定，尽管记录表明申请人可能为 的开发提供了支持和协助，但记录并不支持其所称在培训模块开发中特定角色的重要性，也未证明她在该项目上的工作影响了流体力学与传热领域。4

申请人进一步陈述，其“ 贡献的价值已得到其合作者的肯定，包括 和
，并且他们的信函‘ 应被赋予重要的证据权重 ’。 ”我们的决定已处理并充分考虑了这些信函中提供的信息。申请人的动议未指出我们对其陈述的讨论和分析中存在任何具体错误。

此外，申请人提到我们对来自 的物理学和药学科学教授以及 的生物医学工程教授的信函的分析，其中表明他与申请人“ 合作开发[一种]通过使用 成像和治疗脑肿瘤的新系统 ”。关于他们的合作， 表示“ 社会未来将从这项研究中受益。 ”同样， 断言：“ [申请人的]研究方法和发现可应用于我的工作，有可能产生改进生物医学成像系统或开发新仪器的结果。 ”在回应他们的评论时，我们的决定指出：

尽管 和 证明了申请人 工作的潜在影响，但他们未提供任何实例表明她的工作已被用于任何热系统、已改变脑肿瘤的诊断或治疗方案、已改进生物医学成像系统、已影响新医疗器械的开发，或以其他方式影响了整个领域。申请人不能基于对未来资格的预期而成功提交此类别下的申请。资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12) ....

4 例如，我们注意到，尽管记录中包含了由其推荐人撰写或供稿的关于 的各种文章，但申请人未被列为作者或在文章中致谢。此外，我们观察到申请人提供了一份 简历副本，其中将 版权（2013年2月20日）列为其研究成就之一，但未提供知识产权文件证明其本人为 开发者或发明人。参见 Matter of N-S-M-K-, ID# 77881 第4-5 页。

.

Matter of N-S-M-K-

申请人主张，我们在上述段落第一句中的措辞“ 表明本案适用了远严格于‘ 某种程度的影响 ’的标准。 ”然而，我们的分析是基于 和 关于申请人旨在将 用于医学成像系统的研究之预期影响的断言。在我们的决定中，我们解释了为何推荐人的陈述不足以证明申请人在提交申请时具备资格，即未能表明她过去有对整个领域产生一定程度影响的成就记录。

申请人在动议中提出的论点未能确立我们的上诉裁定是基于对 NYSDOT 框架、法律、法规或 USCIS 政策的错误适用，动议也未证明我们的最新决定基于决定时面前的证据是错误的。

B. Dhanasar 框架下的资格

由于相关框架在本事项待决期间发生变化，我们现在将考虑记录（包括为回应我们的 RFE 而提交的新证据）是否证明申请人在 Dhanasar 框架下具备资格。如前所述，她打算在 的机械与航空航天工程系担任研究员和教师。为回应我们的 RFE，申请人提供了一封来自 的信函，确认其机构自2016年以来一直“ 通过我们的 校园与[她]合作 ”，并且其系希望“ 未来[她]重新加入我们在美国的团队，具体担任一个能让她继续指导我们工程专业学生并促进她在纳米流体和消防安全领域持续研究的职位。 ”5

1. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人此前表示其工作将侧重于纳米流体和铁磁流体的行为以及消防安全研究。她表示其“ 铁磁流体工作具有广泛潜在应用，因其医学应用及对国民经济的预期益处而具有实质价值。 ”此外，她断言其消防安全研究将对全国各地 的安全和福祉产生“ 影响 ”。申请人对我们 RFE 的回应坚持她将继续在“ 流体力学和热 I 传递 ”领域进行研究。她主张其拟议事业“ 对消防安全研究有重大影响，并对正在进行的生物医学和生物工程研究具有潜在重大意义。 ”记录包括支持信函和讨论这些研究领域益处的已发表文章。因此，我们认定申请人作为流体力学和热传递研究员的拟议工作具有实质价值。

5 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。尽管如此，我们将考虑有关该预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作。

.

Matter of N-S-M-K-

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们要求提供记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。作为回应，申请人断言其研究与 的合作“ 对美国消防安全研究具有国家影响——以及对全国各地 所接受的培训具有国家影响。 ”此外，她主张其在铁磁流体和纳米流体领域的研究有助于“ 先进医学治疗、疗法和药物递送系统的开发。 ”

我们还认定证据足以证明拟议研究具有国家重要性。例如，在其最新信函中， 的高级研究科学家引用了 关于美国 死亡的数据。此外， 的机械工程教授兼申请人的博士导师 表示，她“ 与 的工作不仅在生物医学工程设备中非常有用，而且在医学诊断和治疗中也非常有用。 ”他进一步指出，拟议研究可提供“ 医疗器械和药物递送技术的改进 ”，这些改进“ 有可能改善和拯救数百万美国人及世界各地其他人的生命。 ”此外，申请人提交的文件表明其拟议的流体力学、热传递和消防安全研究的益处具有更广泛的影响，因为结果通过工程期刊和会议传播给该领域的其他人。由于申请人已记录其拟议研究的实质价值和国家重要性，她满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

关于申请人在 的拟议教学职责，我们认定其具有实质价值。然而，记录未确立其课程教学将更广泛地影响其事业，而非仅限于其所任教机构的学生。因此，在没有足够文件证据证明其更广泛影响的情况下，教学活动不满足 Dhanasar 框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。同样，在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。!d. 第893页。我们注意到申请人的 RFE 回应并未主张其拟议事业是教学。相反，她明确其事业是流体力学和热传递领域的研究。6

2. 有能力推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人的资格。7申请人提交了其已发表作品、会议报告、同行

6 由于申请人作为讲师的拟议教学活动不满足 Dhanasar 框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素，我们将把其余分析限于其拟议研究。

7 在 Dhanasar 的这一要件下，申请人必须超越仅证明其在特定领域的专业知识。申请人“ 不能仅通过证明其专业知识程度显著高于[其]专业领域通常遇到的水平而获得豁免资格。 ”!d. 第886页注3。

.

Matter of N-S-M-K-

审查活动、研究项目及学术资历（包括机械工程学士学位、硕士学位和博士学位）。她还提供了多封推荐信，讨论她在[已隐去]的研究项目。1 针对我们的补件通知（RFE），申请人提供了她的简历；更多研究文章和演示文稿；以及邀请她发表和展示其成果、以及进行同行评审的电子邮件。她的证据还包括九份[已隐去]测试报告（2008-2011年）的副本、一份[已隐去]技术报告（[已隐去]2009年）、关于[已隐去]及其[已隐去]的信息，以及此前推荐人提供的更新支持信。如下文所述，我们认定申请人未能证明其领域内存在成功或进展的记录，也未能证明相关方对其工作具有达到使其处于有利地位以推进其拟议研究事业程度的兴趣。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人主张，她在流体力学和传热学方面的教育、知识和技能；在[已隐去]的研究背景；出版物；以及演示文稿表明她处于有利地位，能够推进消防安全、纳米流体和铁磁流体的研究。记录中包含[已隐去]工程学院教职人员的信件，讨论她的火灾研究活动，其中包括在[已隐去]资助的项目以及[已隐去]网络培训项目上的工作。例如，[已隐去]表示她“ 协助[已隐去]团队成功完成了[已隐去]资助的三个项目 ”。此外，[已隐去]解释说申请人的“ 统计分析和解释数据的能力帮助团队科学地验证了[已隐去]的有效性 ”，该[已隐去]“ 目前正在与多个消防部门进行Beta测试 ”。我们的补件通知要求提供额外信息和证据，以证明她在[已隐去]项目和[已隐去]资助项目中的具体角色和贡献。

在回应我们补件通知的信件中，申请人的同事讨论了她对消防安全项目的参与。例如，[已隐去]指出，当她于2008年2月还是研究生时，申请人“ 参与并作为研究团队的主要成员，在[已隐去]期间[已隐去] ”。同样，[已隐去]声称申请人“ 在[已隐去]进行的[已隐去]研究期间领导了研究团队…… ”。为了解申请人在该项目中角色的背景，补件通知回复中包含一份[已隐去]技术报告，题为“ [已隐去] ”。该报告的“ 致谢 ”部分

8 记录显示，申请人于2008年6月至2014年1月在[已隐去]进行研究生和博士后研究。此外，从2014年1月至2014年7月，她在[已隐去]担任兼职教授。随后，从2014年7月至2015年1月，她在新泽西州[已隐去]担任顾问及研发科学家。2014年9月，她回到[已隐去]担任访问助理教授，直至2014年12月。
9 申请人提交的信息表明，[已隐去]于2015年成为[已隐去]。
10 在其初始信中，[已隐去]表示申请人“ 在[已隐去]期间协助了[已隐去]团队 ”

11 [已隐去]报告的作者[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]表示：“ [已隐去] ”

。

Matter of N-S-M-K-

报告列出了在实验中发挥作用的多个组织和五十名个人。它将[已隐去]确定为“ 使此事得以实现的关键组织 ”，并提到[已隐去]因其“ 在记录结构以及监测实验期间天气和风力条件方面的作用 ”。在“ 致谢 ”下的第三段指出，[已隐去]领导了[已隐去]工作，其团队的主要成员包括[已隐去]、申请人以及另外三人。虽然[已隐去]报告显示她是协助记录结构和监测天气及风力条件的团队成员，但并未确立她作为实质性贡献者的角色，以至于应将整体项目的成功或其产生的任何兴趣归功于她。

在其信中，[已隐去]指出申请人最近发表了一篇基于她对上述实验后续研究的文章。12 他表示，她在2017年发表了一篇关于[已隐去]策略以为[已隐去]创造更安全条件的论文，题为[已隐去]

发表于[已隐去]。我们注意到，这篇由[已隐去]和申请人撰写的文章，是在她于2015年5月11日提交I-140表格很久之后才发表的。13 申请人的补件通知回复中包含她合著的其他研究文章，但这些文章尚未发表或展示。无论如何，记录中不包含充分证据以证明她近期和即将发表的文章在相关方中产生了积极兴趣，或反映了其研究领域的成功记录。

同样，申请人提供了一份[已隐去]2017年[已隐去]论文；一次[已隐去]2016年[已隐去]演讲活动；以及2016年和2017年邀请她发表和展示其成果、以及进行同行评审的电子邮件，所有这些均在提交I-140表格之后。虽然8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)规定资格须在提交时确立，但我们在评估她是否满足第二项要件时，将考虑申请人成就的额外提交后证据。然而，在本案中，我们认定申请人未能证明这些演讲和邀请反映了一定程度的成功或对其工作的兴趣，从而使其处于有利地位以推进其拟议研究事业。

关于[已隐去]模块的开发，[已隐去]和[已隐去]主张申请人协助构思和开发了[已隐去]培训方法。[已隐去]坚持认为申请人的“ 教学经验和领导力协助团队构思了[已隐去]基于网络的互动培训方法 ”。他表示

“ 作者进一步指出，实验由多个组织进行，包括[已隐去]和[已隐去]，并且需要“ 许多个人的协助和许多组织的合作来规划和执行。 ”

12 补件通知回复中包含九份[已隐去]测试报告的副本，确认申请人是进行实验的个人之一，这些实验由[已隐去]和[已隐去]于2008年5月至2011年10月联合进行。

13 记录未表明申请人此前发表过任何消防安全研究。

。

Matter of N-S-M-K-

她“ 完成了关键的统计分析和数据解释，以支持[已隐去]模块的开发 ”。正如我们在上诉决定中指出的，虽然记录中包含由[已隐去]和[已隐去]撰写或贡献的关于[已隐去]的各种文章，但这些文章未提及申请人或讨论她的具体贡献，以佐证推荐人关于她构思或开发了[已隐去]培训方法的主张。尽管申请人在[已隐去]的同事主张她“ 帮助团队科学地验证了[已隐去]的有效性 ”，但记录未表明她对与该[已隐去]项目相关的已发表研究文章有所贡献。例如，[已隐去]和[已隐去]撰写了一篇关于[已隐去]的文章，题为“ [已隐去] ”。申请人未被列为作者，也未在上述文章的致谢部分任何地方被提及，且记录中不包含她已发表的关于开发[已隐去]培训工具的任何作品。14

虽然申请人可能为[已隐去]项目和[已隐去]培训工具提供了支持和协助，但记录不支持其所声称的她在这些努力中角色的重要性。相反，记录反映她作为研究生参与了研究过程的某些阶段（如监测实验条件、测试以及进行统计分析和数据解释）。然而，她未能证明这项与[已隐去]的工作构成其领域的成功记录，其贡献在相关方中产生了兴趣，或该研究经历以其他方式使其处于有利地位以推进其拟议事业。

除其消防安全研究外，若干推荐信还提及申请人在 的纳米流体和铁磁流体研究。例如， 的物理学教授 表示，申请人的"研究文章非常出色，对铁磁流体这一技术上重要的领域作出了重要贡献"，但未进一步描述这些贡献。此外， 的数学副教授 断言，申请人"扩展了铁磁流体的理论模型并对其基本性质进行了测量"，且其工作"对传感器的构建具有重要应用价值"。在其最初的信函中， 指出申请人的研究结果"增进了对铁磁流体传热速率提升的理解，该理解可用于热系统。"然而， 和 的信函并未提供具体实例，说明申请人的研究结果如何引起了相关方的积极关注、如何影响了传感器构建方法、如何被用于热系统的开发，或以其他方式反映出该研究领域内的成功记录。

针对我们的补证通知（RFE）， 指出申请人在 和 上发表的关于铁磁流体的文章。他证明其研究"推进了我们领域关于组装

14 在hi的最初信函中， 指出 是"一个注册版权的计算机程序"，但记录显示版权作者为 ，而非申请人。

。

Matter of N-S-M-K-

粒子在弱偶极铁磁流体中响应磁场的过程，通过浓度和场强进行研究。"同样， 主张申请人的研究结果"为胶体磁性流体行为的基础理解提供了实质性改进。"此外， 指出申请人的工作"为现有文献增添了关于铁磁流体场内行为的新数据集"，并"表明在开发铁磁流体及其表征的基础理解方面有前景的努力的整合。"

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、获得资助或学术学分，但并非每一位进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位以推进其拟议研究。相反，我们审查Dhanasar中规定的因素，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，或在相关方中引起的兴趣是否支持此类认定。Id. at 890。在本案中，记录显示申请人在其于 的职业生涯中进行了并发表了一些研究。然而，她未能证明其工作被独立研究人员频繁引用，或以其他方式成为该领域进步的推动力，未能证明其工作影响了工程实践，也未能证明其在更广泛的研究界引起了大量积极讨论。证据亦未显示申请人的工作以其他方式构成其研究领域内的成功记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，她未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

3. 权衡因素以确定豁免对美国之利益

申请人称其"在美国流体力学和传热领域的持续工作值得批准。"她主张"美国其他工作者极不可能具备[她]独特的技能组合，且……任何此类劳动力市场均可通过劳工证程序进行有效测试。"申请人还主张其在流体力学和传热两个领域的研究"类似于多种工作的组合，这将使劳工证在其案件中极不切实际"，且"在劳工证中阐明此类职位的要求"将很困难。16
虽然申请人的某些知识和经验可能超过其职业的最低要求，因而难以在劳工证申请中轻易阐明，但她未能如其所称证明其通过拟议事业为美国带来的利益超过劳工证程序所固有的利益。申请人未能显示其研究具有紧迫的国家利益；她也未能证明其提供

15 例如，其简历列出了她自2006年至2015年5月申请提交之日在 撰写的六篇出版物。
16 劳工证程序旨在证明外籍工作者不会取代或不利影响类似雇用的美国工作者的工资和工作条件。职位要求必须符合美国该职业通常要求的标准，不得为外籍工作者的资格量身定制或过度限制，除非有充分文件证明其源于运营需要。

具有如此价值的贡献，以至于总体而言，即使有其他合格的美国工作者可用，它们也将惠及国家。总之，申请人未能证明，权衡之下，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。因此，申请人未能确立其满足Dhanasar框架的第三项要件。

III. 结论

申请人未能证明我们先前决定中存在错误。此外，她未能确立其满足Dhanasar中规定的框架以显示符合自由裁量的国家利益豁免资格，我们亦不认为在本案中行使自由裁量权是适当的。

命令：动议被驳回，申请维持驳回。

引用为 Matter ofN-S-M-K-, ID# 262667 (AAO May 30, 2017)