MAY312023_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：24510137 日期：2023年5月31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）

申请人是一名热学研发工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所需工作邀请、并因此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进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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 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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。
申请人目前受雇于[已隐去]，担任高级热学研发工程师，其声称在该处从事热科学、相变传热和流体流动模拟领域的研究。[3] 他表示自己“ 专注于高功率电子冷却技术、数据中心热管理和相变传热，这些对美国国家至关重要。 ”他进一步表示：

我开发了铜纳米线、微尺度结构和仿生结构的新型结构。这些结构提高了临界热流密度和传热系数，从而提升了高功率电子冷却效率，例如数据中心、量子计算机和高功率激光发生器。另一个显著益处是通过减少CO2排放同时最小化能源消耗来改善国家环境。这些都与高功率电子冷却效率和热性能相关。最后，这项技术对于保持美国在电子冷却技术、高功率激光发生器、人工智能（AI）和环境保护方面的最高水平至关重要。因此，我的研究既具有实质价值又具有国家重要性。

申请人还提交了推荐信、会议材料、同行评审文章和期刊出版物，其声称这些证明了其作为热科学领域研究人员的专业知识和职业经验。

审理主任认定初始证据不足以证明申请人有资格获得国家利益豁免，并发出了补充证据请求（RFE）。作为回应，申请人提交了一份关于其拟议事业的新的陈述。他表示：
[2] 记录显示申请人于2019年在[已隐去]大学获得机械工程博士学位。
[3] 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，本办公室将考虑关于其在[已隐去]职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

作为一名对热科学领域做出重大贡献的机械工程博士毕业生，将所学应用于工业环境始终是我的热情所在。目前，我是[已隐去]的高级热学研发工程师，该公司是为信息、通信和商业电子市场提供互连解决方案的世界领先企业。过去，我还在传热和热管理方面获得了广泛而全面的研究经验。特别是，我在两相流和沸腾传热领域做出了重大贡献，这些对改善电子设备、热交换器、航天器航空电子设备等的热管理具有重要意义。我计划在移民美国后继续我的研究并在该领域产生更大影响。

我的研究对美国热科学产业具有重要意义。许多工业领域迫切需要具有高传热效率的高容量传热技术，例如集成电子设备、高功率数据中心、高功率密度激光发生器和核电站。沸腾传热因其利用液-气相变的潜热而被广泛用于这些热管理应用。由于数据中心浸没式冷却和高功率电子冷却技术可以 readily 应用于信息、通信和商业电子应用，我在该领域的广泛知识和专长显著改善了整体热管理和冷却技术。我的传热和热管理相关专长和经验恰好与该领域匹配。

我的研究工作的成功将实质性惠及相关研究领域和美国的热科学产业以及美国人民。因此，我的工作具有重大意义，其成就在推进热管理和冷却技术方面至关重要。此外，我的工作已被我的同行广泛采用。来自美国和其他国家顶尖大学和研究小组的研究人员讨论了我的贡献的重要性以及我持续工作的重要性。我过去和当前的成就表明，我将继续为美国提供实质性益处。

申请人还提交了额外文件，包括证明信、行业报告和文章、引用统计以及一份关于清洁能源的行政命令。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张否决该申请的决定有误，且其有资格获得国家利益豁免。

申请人表示其将继续作为高级热学研发工程师为其雇主工作，并声称其职责将包括热科学领域的研究。虽然记录详细描述了其过去的工作和研究，但申请人对拟议事业提供的细节很少。换

言之，申请人以其已经做过的事情来描述拟议事业，但未具体详述其将承担的任何新研究项目。申请人笼统地声称其工作广泛适用于各种工业领域和产品，例如集成电子设备、高功率数据中心、高功率密度激光发生器和核电站。

我们注意到，尽管申请人将其拟从事的事业描述为开展研究，但其雇主的一封信函并未明确将研究列为其高级热研发工程师职位的组成部分。具体而言，该信函称申请人将为项目首席工程师提供热工程支持，并指出其大部分时间将用于诸如使用计算机化数据采集系统搭建测试夹具、分析数据并完善测试部件设计、编制关于测试设置、测试程序、结果和数据分析的报告等活动。虽然“热研发工程师”这一职位名称表明申请人有具体项目可做，但我们对任何此类项目以及它们是否以研究为基础知之甚少。在此，我们看出作为其高级热研发工程师职责一部分的工程职责与作为其拟从事事业一部分的研究之间存在区别，但我们没有足够的信息来确定二者是否不同或如何不同。目前不知道申请人在履行其雇主工程职责的同时，会将其多少时间投入到拟从事的事业中。

申请人提交了其出版物和引用记录的证据，以证明其过去的研究成功如何表明其未来事业将产生类似影响。申请人的大部分研究出版物是在其作为研究生研究员期间产生的。虽然我们承认，其过去工作影响的证据为表明其未来工作将产生类似影响提供了依据，但这一过去的研究赞誉本身并不能确立拟从事事业的全国重要性。在此，申请人未指明其拟从事的未来活动的具体性质，以致我们无法确定该事业可能产生的影响，也未指明任何未来研究将如何传播到社区中，以便其潜力能够得到适当评估。此外，如上所述，申请人未充分解释其将把多少时间投入到工程职责中，以及在雇佣过程中履行这些职责如何会减少其可能投入到研究中的时间。申请人未确立其过去的研究记录如何支持以下认定：其未来工作将产生类似影响，或此类影响将达到全国重要性的水平。
即使我们假设申请人在II履行其职责时开展研究——这一结论并无记录支持——这仍不足以充分说明其研究将如何被足够广泛地知晓，从而产生上升到国家利益水平的更广泛影响。由于II是一家私营公司，推测其向客户和顾客招揽业务，因此并不明显任何内部研究发现会被公开提供，而不是作为专有信息予以保留。此外，申请人未在其研究与可能因其在热科学领域的发现而产生的可持续能源改进之间提供足够直接的联系。因此，我们得出结论，申请人必须确立拟从事事业与其更广泛影响之间更直接的联系。

在上诉中，申请人主张其工作与美国能源效率和可再生能源办公室（EERE）的目标高度一致，该办公室的目标是到2050年使美国过渡到净零温室气体排放。他进一步指出EERE设立了太阳能技术

办公室（SETO）以实现这一目标，并指出其研究将推进他们的可再生能源目标。然而，申请人并未主张，记录中也不包含证据表明，EERE、SETO或任何其他美国实体已经资助或打算资助申请人的研究。此外，没有文件表明EERE或SETO将其研究纳入其任何政策或实践。申请人未确立其研究已为可持续能源政策提供信息，或其所拟从事的事业具有全国重要性。

记录中还包括来自机械工程和热科学领域学者的支持信，这些学者对申请人的过去研究如何为热科学领域作出贡献发表了正面意见。4 在上诉中，申请人主张这些信件讨论了他所拟从事的事业对美国整体国家利益的广泛影响，并证明其在热技术和热传递管理领域的研究将改善可持续能源部门。在审查作者关于申请人过去研究的主张时，我们观察到其研究的影响似乎仅限于学术界。此外，作者对申请人离开学术界并开始在I I任职以来的工作知之甚少，也未提供关于申请人拟从事事业的信息。总体而言，我们观察到作者广泛报告了关于申请人过去研究课题的相同信息。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此不足以证实对领域产生影响的主张。作者几乎未提供细节来证实申请人的研究已影响整个热科学领域的认定。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，尽管作者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们几乎未提供关于申请人未来拟从事事业的具体信息。因此，这些信件几乎没有证明价值，因为它们未有意义地涉及拟从事事业的细节以及为何其具有全国重要性。

申请人还提交了讨论热技术和能源可持续性以及一般热科学重要性的文章和行业报告，此外还有一项“ 通过联邦可持续性促进美国清洁能源经济 ”的行政命令。然而，在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id. 虽然这些文章和报告提供了有用的背景信息，但在此事项中几乎没有证明价值，因为它们未讨论申请人具体拟从事事业的影响。

4 尽管我们可能不会逐一讨论每一项证据，但我们已经仔细审查并考虑了每一项证据。

此外，为评估申请人拟从事的事业是否满足全国重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人拟从事的未来研究性质不精确，不足以证明其将如何更广泛地影响热科学领域和经济，而不是仅限于其雇主及其客户。仅仅在诸如热科学这样有价值的领域或行业获得就业，并不 warrant 国家利益豁免。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟从事的研究不符合Dhanasar框架第一项要素中的“全国重要性”要素。同样，在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

此外，申请人未充分证明其具体拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。证据未显示申请人在其受雇于I I期间所从事的活动将对雇主所服务的客户和顾客之外产生经济影响，以致对美国企业产生更广泛影响。

我们注意到申请人提及我们关于一名地质导向工程师国家利益豁免的非先例决定。该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。此外，申请人未提供证据以确立本请愿的事实与未公布决定中的事实类似。

最后，我们注意到申请人关于其在热科学领域的专业知识和以往职业成就的陈述。然而，这些陈述涉及Dhanasar第二项要件的方面，但并未说明拟议的美国事业如何具有超出其直接雇主及其客户范围的更广泛影响，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。参见同上。此外，申请人在上诉中侧重于一般意义上的“营销的作用和重要性”，这并未涉及具体事业的各个方面，也未说明根据该事业开展计划活动将如何产生更广泛的影响，达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。参见同上。

总之，申请人未充分描述其拟议事业。此外，在可以理解其拟议事业的范围内，我们认定记录中不包含足以确立其国家重要性的证据，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量权范围内证明其理应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。