NOV262024_06B5203 · 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：34817033 日期：2024年11月26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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。

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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

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] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。[3]

关于其拟议事业，申请人声称他计划“继续研究天体物理磁场的拓扑特征，以便为物理系统和等离子体动力学提供基础性见解，并应用于核能、半导体和卫星技术。”他还表示打算“研究重整化群理论在拉格朗日粒子历史中的应用及其在流体力学、等离子体物理和天体物理学中的应用。”记录显示，申请人在2018年获得博士学位后，曾在[已隐去]担任博士后研究员。[4] 他于2020年8月提交了表格I-140，外籍工人移民申请。

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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人已证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。记录支持这一结论。例如，申请人提交的文件表明，其拟议研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究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，即申请人符合Dhanasar框架的第一项要件。

[2] 记录显示，申请人于2018年从[已隐去]获得物理学和天文学博士学位。
[3] 审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第二和第三项要件。为确立豁免职位邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越仅仅展示其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)条例将“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业知识程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受职位邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高级学位的专业人士分类，该个人都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程度而获得豁免资格。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。
[4] 由于申请人申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。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：其教育背景、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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

记录包括申请人的简历、博士学位证书、已发表和展示的作品、同行评审服务，以及2020年8月4日的博士后奖学金任命函，该函向其提供了在[已隐去]的职位。申请人还提供了引用其已发表作品的文献证据、引用指标，以及讨论其在[已隐去]研究教授Dr. [已隐去]和申请人的博士导师[5]以及[已隐去]应用数学和统计学教授Dr. [已隐去]指导下进行的研究生和博士后研究的支持信。

我们将采纳并确认审理主任的认定，即申请人未证明其处于有利地位以推进拟议事业。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“所有已审议此问题的上诉法院”的意见，认定上诉机构可基于下级法院决定中所述理由确认该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Gomez-Mejia v. INS, 56 F.3d 700, 702 (5th Cir. 1995)。

审理主任的决定对申请人在初始申请中以及回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的证据进行了个别考量。[6] 我们同意审理主任论证充分的决定，即申请人不符合国家利益豁免资格。正如审理主任正确得出的结论，记录中的证据未能充分证明申请人在实现拟议研究目标方面的进展、其在类似工作中的成功记录，或在相关方中产生的兴趣，是否支持其推进拟议事业的有利地位。

申请人在上诉中主张，审理主任未适当评估记录中的证据，且该证据证明其处于有利地位以推进拟议事业。申请人进一步主张，审理主任未适当分析其已发表和展示的作品、引用证据、支持信、教育背景和同行评审服务。

此外，申请人主张审理主任未考虑申请提交后日期的证据，存在错误。然而，资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)条例规定，申请人必须证明其“在提交福利请求时符合所请求福利的资格”。此外，8 C.F.R. § 103.2(b)(12)条例规定

[5] 申请人被引用最多的四篇研究文章是与Dr. [已隐去]合著的。

[6] 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

规定“如果为回应补件通知而提交的证据不能证明在提交申请时具备申请资格，则应驳回该申请。”另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能因申请人在新的事实基础上变得符合资格而在未来某一日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS 不能“考虑仅在申请提交之后才产生的事实。”Id. at 176。

申请人主张，Dhanasar 的文本要求 USCIS“展望未来”，以根据 Dhanasar 分析框架的第二项要件评估其是否处于有利地位以推进其拟议事业。拟议事业的潜在预期影响或未来影响是 Dhanasar 第一项要件下的考量因素，而非此处所涉的第二项要件。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 的第二项要件将重点从拟议事业转向申请人的资质，即这些资质使其处于有利地位以推进预期的拟议事业。Id. at 890。申请人必须根据 Dhanasar 第二项要件所载的这些因素确立其资格，包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及提交申请时潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

基于下文所述理由，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 分析框架的第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。

在支持申请的推荐信中，申请人的推荐人讨论了其在涉及等离子体中随机磁重联的研究项目。审理主任的决定对这些支持信进行了详尽讨论。申请人在上诉中主张，审理主任的决定忽视了来自 Dr. I I 的信函中的信息，该人是 I I 的教授，其表示：

[申请人] 提出了一个对喷流形成研究具有重要意义的理论视角。基于当前的喷流形成理论，[申请人] 发现激变变星应当不太可能发射天体物理喷流。然而，近期观测发现激变变星确实会发射喷流。因此，[申请人] 的视角至关重要，因为它挑战了当前的喷流形成理论。我们因此强调了他的研究，并重申了他的论点，即既有理论必须加以修订，以容纳关于激变变星的近期观测。

尽管申请人涉及激变变星和喷流形成的工作为一个活跃的研究领域贡献了知识，但他未能充分证明其发现构成成功或进展的记录，从而使其处于有利地位以推进其拟议事业。
申请人还指出一封来自 Dr. I I 的信函，该人是 _____ 的教授，其表示申请人“及其同事……概述了天体物理学和实验室等离子体中湍流等离子体的重要进展。”Dr. O 进一步表示，“他们的研究方向

以引入随机通量冻结等新颖概念而著称，同时挑战了磁流体力学中 Alfven 定理等经典研究，”但申请人未能表明其工作显示出成功或进展，且达到使其处于有利地位以推进其拟议事业的水平。

此外，申请人提到一封来自 Dr] I 的信函，该人是 _____ 的天体物理学家，其表示申请人开发了“一种统计形式体系，用以分析天体物理环境中磁场和流体运动的随机行为。这项研究值得注意，因为天体物理磁场以其复杂性著称，例如由于在天体物理学中无处不在的湍流。”尽管 Dr. I ! 将申请人的工作描述为值得注意，但申请人未能表明其研究成功水平足以证明其处于有利地位。

申请人主张，其合著的研究文章“被该领域的顶级期刊专题报道”，例如 Astrophysical Journal、Physics of Plasmas、Journal of Applied Physics、Journal of Mathematical Physics 和 Physical Review E。出版物具有高期刊排名或影响因子反映的是该出版物的总体引用率。然而，这并不能显示任何特定作者的影响力，也不能以其他方式证明个人的研究如何代表其所在领域的成功记录。

关于申请人工作的引用情况，申请人提供了其 2020 年 8 月的 Google Scholar 个人资料。Google Scholar 的 2020 年 8 月信息表明，其被引用最多的四篇文章，题为
(2020), 1 1(2018),
I I(2018), 和I .
(2019) 分别获得 19、15、14 和 13 次引用。7 申请人未说明这些单篇文章的引用中有多少是其本人或合著者的自引。为回应审理主任的补件通知，申请人提供了 2023 年 12 月的 Google Scholar 个人资料，列出了其已发表文章在 2020 年 8 月 12 日提交申请之后获得的额外引用。8 这些为回应补件通知而提供的较晚引用不能确立其在提交申请时的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

申请人还提供了 Clarivate Analytics（InCites Essential Science Indicators）2020 年 1 月的数据，涉及物理研究领域按出版年份的基线引用率和百分位数。申请人在上诉中主张，其被引用最多的论文（与 Dr. I I、Dr. I I 及另外四人合著，于 2020 年发表），题为
在“2020 年物理学被引用最多论文的前 0.01%”中排名。申请人未说明其在确定该百分位排名时是否计入了任何自引。此外，由于申请人未能表明 2020 年 1 月的 Clarivate Analytics 数据与申请人 2020 年 8 月的 Google Scholar 信息同期，其未能证明前者对其引用记录提供了适当分析。9

7 截至 2020 年 8 月，申请人其余文章中没有任何一篇被引用超过八次。
8 例如，截至 2023 年 12 月，其被引用最多的四篇文章的引用次数已增至 147、19、17 和 16 次。截至 2023 年 12 月，申请人其余文章中没有任何一篇被引用超过十次。
9 随 Clarivate Analytics 信息附带的 2020 年 1 月 10 日网页称其引用“数据每年更新六次”（每两个月一次）。

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，而被高度引用的论文相对较少。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”无论如何，申请人未能确立其与研究导师合著一篇高被引论文自动证明其研究成功记录，或以其他方式使其处于有利地位。

此外，申请人提交了 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科学和生命科学领域工作的个体研究人员？基于引用百分位数的方法建议。 ”该文章提出了“ 如何评估在自然科学和生命科学领域的个体研究人员 ”的建议，用于资助和晋升或聘用决策。作者指出，“ 在其学科领域内属于被引用最多的 10% 的出版物通常被称为高被引或优秀 ”，并且“ 前 10% 的卓越指标 ”在“ 比较单个研究人员的科学表现时应给予最高权重 ”。尽管作者提出了研究表现文献计量分析的拟议方法，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。 ”

此外，申请人（Petitioner）对补证通知（RFE）的回复中包含了OpenAlex的作者计量指标，其声称该指标将其引用影响力与其他物理学研究人员进行了比较。该信息将“ 覆盖年份 ”列为“ 2013-2023 ”，将“ 采集日期 ”列为“ 2022-05-01 ”，因此不能证明申请人在提交申请时具备资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。此外，关于申请人来自OpenAlex和Clarivate Analytics的引用指标，其依赖于有关更大物理学领域的引用信息，并将其在理论物理学中的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然申请人正确指出理论物理学是更大物理学领域的一部分，但其未提交充分证据确认从更大领域外推的信息同等适用于物理学内的每个子领域，包括理论物理学。10 因此，申请人将其领域内Google Scholar引用数据与更大物理学领域引用信息的比较，不足以证明其在理论物理学领域的影响力水平或研究成功程度。

无论如何，引用频率本质上是定量的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。换言之，高引用数可能表明该领域的其他人注意到了申请人的工作，但并不能确认其工作以使其处于有利地位的方式影响或推进了理论物理学领域。此外，申请人未证明其已发表文章在提交申请时获得的引用数量反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar的第二项要件。

10 上诉提交材料包含Clarivate Analytics的“ 范围说明 ”，其中指出：“ 物理学包括涵盖物理学所有领域文章的期刊以及以下子领域：数学物理、粒子核物理、流体与等离子体物理、量子物理、理论物理、化学物理、应用物理、凝聚态物理、材料物理以及光学与声学。 ”

申请人在上诉中主张，其引用记录比Dhanasar先例决定中的申请人Dhanasar博士更强。虽然我们在Dhanasar博士提交的文件中列出了其“出版物及其他引用其工作的已发表材料”，但我们认定其根据第二项要件处于有利地位并非基于其引用记录。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背景、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。

此外，就申请人的教育背景而言，虽然其博士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但其未证明其学术成就本身足以表明其处于有利地位能够推进其提出的 endeavor。11 在Dhanasar中，记录证明申请人持有多个研究生学位，包括“机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。”Id. at 891。我们在确定申请人是否处于有利地位能够推进其提出的 endeavor时考虑多种因素，教育仅仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。

关于申请人未来活动的计划，其表示：

我目前正在求职，寻找美国的学术职位……我继续作为博士后研究员开展研究，并指导本科生和研究生，在顶级期刊上发表原创研究论文。因此，我很有可能被聘为教授/讲师。我已经申请了几个此类职位。学术界的招聘流程通常发生在深秋/初冬，我希望很快能收到一些仍在审核中的求职申请的回音。

我目前正在审核中的求职申请的一个例子是理论天体物理学助理教授终身轨职位，位于物理系，[已隐去]……总而言之，物理系[已隐去]的这个职位非常适合推进我提出的 endeavor，因为该系专注于物理学的至少两个主要研究领域，而我在两个领域都是专家。

关于申请人在美国大学或研究机构获得未来教授/讲师职位一事，其未提供来自任何此类组织的文件，显示其通信或指明其打算在该组织进行的特定研究项目

11“USCIS认为，STEM领域的高级学位，特别是哲学博士（Ph.D.），与提出的 endeavor相关并与有助于关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域的工作相关，是与其他证据一起根据第二项要件进行评估时需要考虑的特别积极因素。”参见6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，学位本身并非我们确定某人是否处于有利地位能够推进其提出的 endeavor时考虑的唯一因素。Id.

代表。在没有充分证据证明在美国开展其提出的研究的手段或财务支持的情况下，申请人未证明其未来活动计划使其处于有利地位能够推进提出的 endeavor。12

关于其同行评审活动，申请人提供了支持信，表明其为Midwest Magnetic Fields Workshop、美国天文学会期刊和Physics of Plasmas审稿。然而，申请人未证明其偶尔参与广泛的同行评审过程代表了其领域的成功记录，或以其他方式表明其处于有利地位能够推进其研究 endeavor。

记录表明，申请人在其研究生学习和博士后培训期间进行了研究、发表了论文并作了报告，但其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，但并非每个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位能够推进其提出的 endeavor。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研究生和博士后工作构成理论物理学研究的成功或进展记录，使其处于有利地位能够推进其提出的 endeavor。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 endeavor，其未证明满足Dhanasar框架的第二项要件。

III. 结论

由于记录中的文件未证明申请人处于有利地位能够推进提出的 endeavor，如Dhanasar先例决定第二项要件所要求，其未证明符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第三项要件资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未证明符合国家利益豁免的资格或酌情应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为决定的独立和替代依据予以考虑。

12 例如，申请人未提供证据表明其研究提案或未来项目获得了资助。在Dhanasar中，记录证明申请人“ 发起 ”或“ 是几个已获资助拨款提案的主要奖励联系人 ”，并且其是“ 许多拨款中唯一列出的研究人员 ”。Id. at 893, n.11。关于其在[已隐去]的工作，记录未显示申请人（而非[已隐去]博士或[已隐去]博士）主要负责为其研究项目获得资助。

命令：上诉被驳回。

9