OCT082024_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：33349137 日期：2024年10月8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）

申请人系电气与计算机工程领域的研究人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人已确立其作为高级学位专业人士的EB-2分类基础资格，但未确立其有资格获得国家利益豁免。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题重新审查（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须确立其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

高级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递进的工作经验，等同于硕士学位。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其有资格获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项，[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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

申请人持有电气工程硕士学位。据此，审理主任认定申请人为高级学位专业人士，因而符合基础EB-2签证分类资格。因此，尚待确定的问题为申请人是否有资格获得国家利益豁免。

申请人系电气与计算机工程领域的研究生研究助理及博士候选人，寻求在攻读博士学位期间继续其研究。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。然而，审理主任亦认定申请人未确立 Dhanasar 分析框架下的其余标准，即其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，以及权衡之下豁免工作要求将有利于美国。同上。

在上诉中，申请人主张审理主任除对申请人国家利益豁免资格进行实质分析外，未包含酌情分析。然而，申请人所引用的机构政策涉及的是审理人员已认定申请人满足所有适用门槛资格要求的福利申请。本案中，审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 三项标准，而该三项标准系确立国家利益豁免资格的门槛要求。因此，无论是法律还是政策，均未要求审理主任按申请人所主张进行单独的酌情分析。

申请人还主张审理主任将申请人定性为“ 电力工程领域的研究人员 ”，从而错误解读了拟议事业。然而，申请人未具体说明该所谓错误解读如何影响了审理主任的推理及整体决定。此外，记录显示申请人的律师在提交给审理主任的法律书面论证意见及上诉中，均明确主张申请人系“ 电力工程 ”领域的专家，致力于继续其研究，因此本办公室认定审理主任所使用的定性并未实质性地错误解读拟议事业。

最后，申请人主张审理主任的结论有误，并主张其满足 Dhanasar 全部三项标准且有资格获得国家利益豁免。

[1] 参见 Brasil v. Sec'y of DHS, 28 F.4th 1189, 1194 (11th Cir. 2022)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 框架的第一项标准涉及实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等领域予以证明。同上，第889页。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，并“ 寻找更广泛的影响 ”。例如，本办公室在 Dhanasar 中指出，“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。此外，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

如上所述，申请人系电气与计算机工程领域的研究生研究助理及博士候选人，拟在攻读博士学位期间以及此后作为博士后研究员继续其研究。申请人称其具体寻求研究开发用于嵌入式智能多微电网系统的先进集成方法，以确定最优控制与安全策略，确保电力系统（以下简称“ 电力系统 ”）更具韧性和可靠性。申请人计划在期刊和会议上发表和展示其研究成果，并通过申请专利予以传播。申请人主张其研究具有国家重要性，因为该研究将用于提升全美国电力系统的可靠性、效率和安全性。

本办公室注意到，申请人在上诉中具体主张，审理主任仅因申请人未确立其研究具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）即认定其拟议事业不具有国家重要性，属认定错误。本办公室同意，这些并非可确立拟议事业国家重要性的唯一因素。

记录中包含来自学术界任职教授的支持信，讨论了申请人的研究及其如何与美国战略利益相关并使电气与计算机工程领域受益。此外，申请人提交了证据表明其继续研究的好处将对该领域产生更广泛的影响，因为研究成果将通过更多同行评审出版物和会议展示向该领域其他人传播。

因此，记录表明申请人的拟议事业具有国家重要性。鉴于申请人已确立其拟议事业的实质价值和国家重要性，本办公室认定其满足 Dhanasar 框架的第一项标准，并撤销审理主任关于该标准的认定。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar 框架的第二项标准将焦点从拟议事业转向申请人。为确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、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；在

实现拟议事业方面的任何进展；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，第890页。

记录包括申请人的简历、学术记录、看似专利申请的附函、若干出版物及相关引用记录，以及申请人从事同行评审活动的证据。此外，申请人提供了其领域专家描述其研究经验及其他成就的信函。申请人还提交了其在美国长期就业计划的证据，包括来自私营企业和学术机构的录用通知及多次沟通记录。申请人主张，在任何这些职位中，其均能够继续其研究电力系统的拟议事业。

我们认可申请人的教育背景，包括其电气工程硕士学位以及电气与计算机工程博士候选人资格。尽管申请人在STEM领域的高级学位是一个特别积极的因素，但这并不足以认定其处于有利地位能够推进拟议事业。参见6 USCJS政策手册F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。相反，我们会考察多种因素，教育仅仅是可能有助于作出此类认定的众多因素之一。

申请人还部分依赖于其3篇同行评审期刊论文和11篇会议论文。申请人强调其92次引用，包括十篇文章的引用次数足以使其位列“在其发表当年该领域被引用最多的前20%论文之中”。申请人所主张的百分位数来自Clarivate Analytics，该公司按发表年份为不同研究领域提供基线引用率和百分位数。然而，Clarivate Analytics警告称，其“[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。”此外，引用信息涉及更大的工程学领域，并将其在电气与计算机工程领域的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然电气与计算机工程是工程学领域的一部分，但申请人未提交充分证据证实从更大领域推断出的信息同等适用于工程学内的每个子领域，包括电气与计算机工程。此外，引用频率（可能包括自引）本质上是定量性的，并不揭示引用的原因，而引用原因涉及定性分析。

无论如何，申请人未能证明引用数量足以满足Dhanasar的第二项要件。例如，尽管我们在Dhanasar博士提交的文件中列出了其“出版物及其他引用其作品的已发表材料”，但我们认定其处于有利地位并非基于其引用记录。相反，我们基于“申请人在其领域的教育背景、经验和专业知识，其在研究项目中的重要角色，以及政府实体的持续关注和资助。”Matter of Dhanasar，第893页。

此外，申请人提及获得美国机构的资助以及一项专利。申请人的导师称申请人于2022年支持其研究团队寻求并获得外部资助。申请人还主张其一直在向某些政府机构提交提案以继续其研究。然而，其未提供证据表明其

曾是任何科学研究资助的获得者。在Dhanasar案中，记录证明申请人“发起”或“是多项获资助提案的主要奖励联系人”，且其“是许多资助中唯一列名的研究人员”。同上，第893页，脚注11。在此，记录未显示申请人（而非例如大学或其导师）已获得其研究提案或未来项目的资助。关于专利，记录仅限于一封列出据称专利号并显示该专利已“提交”的附函，以及一份似乎构成专利申请基础的摘要。然而，申请人未提供证据表明该专利已获批准，也未提供证明其对该领域重要性的文件。

关于其同行评审活动，申请人提供了打印件和电子邮件，显示其在2022年和2023年审阅的文章数量。但申请人未证明其审阅经验的重要性，记录也未显示申请人偶尔参与广泛的同行评审过程代表其在该领域的成功记录，或 otherwise 表明其处于有利地位能够推进其研究事业。

我们还要指出对申请人未来活动计划的担忧。虽然申请人的导师在一封信中非正式地表示将在申请人毕业后为其提供研究职位，但记录还显示申请人正在考虑各种其他职位，包括美国其他学术机构和私营雇主的职位。尽管申请人声称其将在任何其他职位中继续其研究，但记录未包含来自这些组织的文件，指明其打算代表这些组织从事的具体项目，或显示这些职位将涉及或允许其继续所述拟议事业。正如申请人在上诉中强调的，其具体事业不仅仅是作为电气与计算机工程领域的研究人员，而是“开发先进的集成方法，以确定最优控制和安全策略，确保电力系统更具韧性和可靠性”。其未来就业计划多变的证据削弱了申请人关于其处于有利地位能够推进其所述事业的主张。

最后，记录表明申请人已进行并发表了研究，但其未证明这项工作使其处于有利地位能够推进其拟议研究。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、展示、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拟议事业。相反，我们必须审查Dhanasar案中列出的因素，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。同上，第890页。在考虑了申请人的教育背景、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动计划；实现其拟议事业的进展；以及来自相关实体或个人的兴趣后，记录不足以证明其处于有利地位能够推进其拟议事业。因此，申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架的第二项要件。

III. 结论

尽管记录支持申请人关于其满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张，但其未能推翻审理主任的认定，即其未满足所要求的第二项要件，该要件要求其证明处于有利地位能够推进其拟议事业。因此，其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

如上所述，审理主任还认定申请人未能证明总体而言豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国，这是Dhanasar分析框架第三项要件的要求。虽然申请人在上诉中也对这一结论提出异议，但由于我们认定申请人未能证明其处于有利地位能够推进其拟议事业已对其上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于该问题的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决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 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。