OCT102024_03B5203 · 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：33966963 日期：2024年10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（国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求及劳工证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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格，但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。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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（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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予自由裁量的豁免，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，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定国家利益豁免的裁定本质上属于自由裁量）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第 889 页。

二、分析

申请人于 2023 年 10 月提交了本申请。提交时，申请人是位于华盛顿特区的 _____ 的营养科学领域的博士研究生。根据其学校成绩单，截至 2023 年 3 月，申请人已完成其博士课程三个学期的学习，并正在完成第四学期。除课程学习外，申请人提供了证据证明其为 _____ 的研究生助理，并从事营养科学的研究和教学。在分析初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷，申请人及时作出了回应。

审理主任认定，申请人基于其于 2020 年 5 月在马里兰州 _____ 获得的美国项目管理硕士学位，符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。本办公室同意。上诉中的问题是申请人是否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。

A. Dhanasar 框架的第一项要件

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 889 页。一项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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅列举工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

B. 拟议事业

申请人的拟议事业在其初始个人陈述中有所描述，她解释说，她研究海藻消费对肥胖小鼠微生物群的影响。她打算继续研究这一课题，目标是确定在西方型饮食中加入海藻蔬菜是否能促进肠道中健康的微生物特征，并减少炎症、肥胖和代谢功能障碍的发生。她解释说，“ 据[她]所知，尚无研究

明确证明以海藻蔬菜为基础的饮食如何改变微生物群数量，从而导致体重变化。”她还强调，她的研究已发表在以下出版物上：Dietary Supplements and Nutraceuticals；以及 Functional Food Science。在补件回应中，申请人提供了另一份个人陈述，其中她解释说，她将利用其关于海藻消费的研究为全球肥胖问题提供解决方案，并且她将运用其研究以及机器学习和人工智能方面的技能，理解海藻成分、微生物群和人体代谢之间的复杂相互作用，以产生有益于社会的结果。在预期成果中，申请人解释说，她的研究将“开创以营养为基础的解决方案，利用海洋生物资源的力量促进全球健康改善，发挥肠道微生物群的作用”，以形成更健康的“微生物特征”，减少肥胖，改善代谢功能，并为营养科学领域和肥胖管理的潜在饮食干预作出贡献。在上诉中，申请人提供了一份陈述，其中她主张审理主任有误，并寻求对其申请“详细且无偏见”的审查。经重新审查，基于下述理由，记录中不包含足够的信息或支持性证据，以证明其拟议事业的国家重要性及其预期影响。

C. 对 Dhanasar 框架第一项要件的分析

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。如上所述，一项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。因此，本办公室同意审理主任的认定。然而，尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但基于以下理由，她未能证明其国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 889 页。此外，在 Dhanasar 中本办公室指出，“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具有国家甚至全球影响。”同上。申请人主张，其拟议事业的潜在预期影响延伸至公共卫生和营养政策，包括对营养指南的重新评估。她主张，她的研究可能带来当前肥胖管理策略的环保替代方案，并凸显饮食多样性的重要性，以及未被充分利用的食物来源的营养价值，这将“释放”功能性食品的全部潜力。申请人主张，她的事业推进了国家和全球抗击饥饿的倡议，并且她的努力将带来多重社会和经济利益，包括对海藻养殖的投资，这可能通过创造可持续的减贫方式改变脆弱的沿海社区。

在评估 Dhanasar 博士拟议事业的国家重要性时，本办公室给予“来自学术界、政府和工业界担任高级职位的人士的、描述高超音速推进研究与美国战略利益相关之重要性的、具有证明力的专家信函”以及“描述美国政府对其具体研究之利益的详细专家信函”以重大权重。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 892 页。USCIS 可自行裁量，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见，作为专家证言。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就一名外国

因此，提交这些支持信并非资格推定的证据。同上；另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13（BIA 2011）（讨论专家证言可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予不同的权重）。

尽管申请人就其研究提供了多封支持信，但这些信件未能充分解释其研究将如何影响营养科学领域或更广泛意义上的国家或全球重要事项。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375（确立如下原则：为在优势证据标准下判定申请人是否已履行其举证责任，我们考量证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。第一，许多信件来自申请人攻读研究生所在院系的教授，虽然他们以溢美之词描述其工作，但未提供足够细节以理解其事业的国家重要性。2 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。第二，部分信件缺乏必要的客观性，使我们无法理解其工作的国家或全球影响或其更广泛的意义。例如，一封信中将申请人的研究描述为“开创性的”、“突破性的”，并具有“彻底改变我们对待营养与健康方式的潜力”，然而这些陈述缺乏背景。同上。第三，与申请人一样，许多写信人强调肥胖和缺乏适当营养对社会造成的负担，但他们未提供充分解释以理解申请人的研究将如何缓解这些问题。同上。第四，另一位写信人，即 _____ 的医学教授，似乎只是在复述申请人的主张，即其研究具有创新性，因为它融入了机器学习和人工智能技术。3 该写信人解释说，申请人的创新研究“放大了对我们理解肥胖潜在机制及有效相互作用作出重大贡献的潜力”。然而，该写信人未能解释为何申请人使用这些技术将以国家甚至全球方式放大其研究的影响，或更广泛地涉及国家重要事项。同上。最后，一位写信人描述了申请人在同行评审期刊上发表的论文如何证明其工作的影响，因为它表明“她的研究已在国际上传播，为其同行提供了适用于其科学工作的宝贵信息”。然而，这一陈述与申请人的已发表材料被引用频率不高的事实不符，且未提供任何信息来解释这一矛盾。4 同上。

2 为未来任何申请之目的，我们注意到部分推荐信缺少符合我们签名政策的签名，该政策禁止使用打字机、自动笔、印章或其他类似装置创建的签名。见 USCIS 政策手册 B.2，https://www.uscis.gov/policy-manual（“签名”）。

3 我们注意到，申请人对其拟议事业的初始描述未包含任何提及人工智能或机器学习技术之处。在回应审理主任的补证通知时加入这些主张降低了其陈述的证明价值，并可能涉及 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176（Assoc. Comm'r 1998）（确立如下原则：申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质性变更）。

4 Google Scholar 显示申请人发表了以下三篇文章：1）I 12）1 和 3）I 其第三篇出版物已被引用两次，而另外两篇出版物显示无引用。见 https://scholar.google.com/scholar

其他信件为其拟议事业提供了笼统支持，但不足以理解其研究将如何产生更广泛的影响。例如，一位写信人，即 I _____ 医学与科学 _____ 的助理教授，解释说申请人的拟议事业具有国家重要性，因为它与国家倡议相一致，并可能对育龄女性的生殖及公共卫生产生影响。另一位写信人也笼统地解释说申请人的研究将产生经济影响，因为肥胖具有社会成本，但未提供足够细节来支撑这一陈述。我们认可这些陈述，它们说明了申请人事业的实质价值，然而，它们不足以确立该事业的国家重要性。同上。在分析拟议事业的国家重要性时，Dhanasar 要求我们超越事业领域，审视申请人拟议开展的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，尽管我们认可营养、肥胖管理和可持续农业等领域可能是国家或全球倡议的主题，但申请人的拟议事业并未涵盖这些领域中任何领域的足够重要空间，因而不能被视为具有国家重要性。例如，在 Dhanasar 中，我们认定申请人在美国大学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。同上 at 893。这是因为一般而言，教学的益处仅直接惠及被教授的学生，而非更广泛的人群。同上。而且，虽然有人可能辩称教授一个人具有更广泛的影响，因为该个人现在拥有可传授给他人的知识，但教授一个人与由此知识产生的更广泛影响之间的联系过于模糊，不足以认定该事业本身具有国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

尽管申请人主张其事业可能对经济和社会福利产生潜在影响，但她未提供充分证据支持这些主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，为支持其事业对公共卫生和营养政策具有国家和全球影响的主张，她提供了证据表明世界银行资助抗击饥饿的倡议，以及国家食品与农业研究所设立了一个小企业创新研究项目以支持研发。她还提供了新闻文章，以了解肥胖的社会问题、营养的重要性、海藻因所含植物化学物质而在改善消化方面的作用，以及拜登政府情况说明书讨论政府抗击饥饿和改善营养以建设更强大社区的倡议。尽管我们认可这些文章和报告为理解申请人的主张提供了背景，并有助于确立其事业的实质价值，但由于这些文件均未讨论申请人的研究或其拟议事业，该信息未能通过任何所主张或可认知的积极经济效应或对经济和社会福利的潜在预期影响来确立其国家重要性。同上。此外，虽然一封推荐信笼统地解释说申请人的研究将产生经济影响，因为肥胖具有社会成本，但该信未提供足够细节以理解其事业将如何减轻肥胖的社会成本。同上。

最后，我们认可申请人关于其学术活动的证据，包括：在会议和研讨会上展示其研究；提交其研究海报并被纳入学术聚会；其研究被收录为书籍章节；获得 500 美元差旅补助；其研究发表；以及其专业协会会员资格。然而，该信息被视为我们对 Dhanasar 第二项要件分析的一部分，在该分析中我们审查

申请人是否处于有利于推进该事业的良好位置。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

由于申请人必须确立其满足 Dhanasar 框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未确立，申请人也不具备该豁免的资格。因此，由于她未确立第一项要件下的资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于 Dhanasar 框架第二项和第三项要件的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（1976）（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。