OCT232024_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：33940769 日期：2024年10月23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）

申请人是一名工业工程研究员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉。

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 Christa'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签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌定豁免。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）可作为酌定事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌定性质）。

• 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人确立了作为高级学位专业人士的基础EB-2分类资格。上诉中剩余的问题是：申请人是否已根据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性，其是否根据第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业，以及根据第三项要件权衡之下豁免职位offer要求是否将有利于美国。基于下述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人未根据 Dhanasar 分析框架第一项要件证明其拟议事业国家重要性的认定，但同意申请人未充分证明其根据 Dhanasar 分析框架第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。

2020年，申请人在伊朗完成了其工业工程理学硕士项目。2022年，他开始在~--------~担任研究生研究助理，目前正在该处攻读博士学位。根据其个人陈述，其当前研究涉及分析交通网络韧性策略的有效性，其工作成果预计将发表。

在其国家利益豁免申请中，申请人将其职业确定为工业工程师，拟议职位名称为博士后研究员。申请人称其拟议事业是为改进供应链概念模型开发最先进的解决方案，以确保广泛行业的可持续供应链。针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份更新陈述，详述其拟议事业为利用其研究：

• 评估面对自然灾害时交通网络韧性的现状；
• 致力于创建先进模型，能够准确预测各类自然灾害对交通网络的影响、预报中断，并协助交通主管部门进行前瞻性规划和决策；以及
• 试点新的创新韧性策略，以在危机期间维持运营连续性。

申请人提交了支持其国家利益豁免申请的文件，包括：个人陈述和更新个人陈述；与其学术记录相关的文件；推荐信；offer letter；同行评审文章；其文章的重要引用；引用数据；关于如何解读引用记录的文章；以及关于供应链运输中断的优化、重塑和影响的报告。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见、一份将工业工程列为科学、技术、工程或数学（STEM）学位的清单，以及一份关于研发优先事项的政府备忘录。

A. 实质价值与国家重要性

审理主任认定申请人确立了其拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”并考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [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。本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

审理主任认定申请人的拟议事业不具有国家重要性，因为申请人未能证明其具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区。然而，如上所述，这些并非可能确立拟议事业国家重要性的唯一因素。

申请人的拟议事业属于STEM领域，涉及研究以改进国家的供应链运输。申请人援引USCIS政策手册，并提交了一份关于2024财年研发优先事项的白宫备忘录，记录了政府优先投资支持供应链韧性的研发。他还在下级记录中提交了讨论供应链运输中断和优化的经济影响以及美国在这一研发领域进展的潜在重要性的报告。USCIS认可STEM领域进步的重要性以及持有高级STEM学位人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在对美国竞争力重要的STEM领域。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。申请人已证明其通过研究改进供应链运输的具体事业与白宫优先改进与供应链韧性相关技术的优先事项一致，并将在该领域具有国家影响。此外，申请人已提交文件表明其拟议研究的益处对该领域具有更广泛影响，因为成果将通过科学期刊和会议传播给该领域的其他人。综合整体证据来看，申请人已以优势证据充分证明其拟议事业的国家重要性。因此，本办公室撤回审理主任关于国家重要性的认定，并认定通过确立其拟议事业的实质价值和国家重要性，他满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar 第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。根据该要件，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、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；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。同上。

审理主任认定，申请人未能证明其所提交的工作对工业工程更广泛领域的进步起到了推动作用，或在该更广泛领域引发了积极讨论，从而构成其所在努力领域内成功或进展的记录。在上诉中，申请人主张，审理主任在认定其未处于有利地位时不当考虑了申请人工作的影响力，因为Dhanasar案并不要求申请人证明其在领域内的影响力，因此通过认定其未对所在领域产生影响而将其置于更高的证据标准之下。其进一步主张，审理主任在分析其是否满足Dhanasar第二项要件时，未以其他方式适当审查和权衡全部证据，特别是为回应审理主任补件通知（RFE）中的关切而提交的证据。

审理主任在认定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时评估其在领域内的影响力，并未不当将申请人置于更高的证据标准之下。虽然我们同意Dhanasar案并未具体规定将影响力作为考量申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业的因素，但该判决也未限制我们可考虑的因素。参见同上，第890页（将第二项要件下我们考虑的因素确定为“ 包括但不限于 ”）。事实上，在认定Dhanasar案中的申请人处于有利地位时，我们部分依赖于“ 申请人的研究在其领域内的重要性 ”，该重要性由同行和政府对其研究的兴趣以及对其研究项目持续一致的政府资助的证据所佐证。同上，第893页。

此外，审理主任在Dhanasar第二项要件下对证据的评估也与USCIS政策指南一致，该指南将关于个人工作是否影响了其努力领域的证据确定为可能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业的相关证据。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指南提供了许多可能证明个人处于有利地位以推进其拟议事业的证据示例）。审理主任确定了所提交的相关证据，包括为回应RFE而提交的证据，并在适用的优势证据标准下充分分析了整体记录，以得出结论认为申请人未处于有利地位以推进其拟议事业。

在上诉中，申请人主张其在工业工程领域的硕士学位及其目前作为_____研究员的当前工作证明了其教育、技能、知识和成功记录，从而确立其处于有利地位以推进其拟议事业。教育、技能、知识和成功记录是众多可能有助于认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业的因素之一。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人主张其在STEM领域的高级学位是一个“ 特别积极的因素 ”，但这并非认定其处于有利地位以推进其拟议事业的充分依据。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)（作为指南规定，我们考察多种因素，教育仅是可能有助于判断个人是否处于有利地位以推进其拟议事业的众多因素之一）。此外，虽然我们认可申请人目前正在研究交通网络韧性策略的有效性，并在攻读硕士学位和获得博士学位期间开展、发表和展示了研究

但其并未证明在类似努力中就其研究取得了成功记录，正如我们在下文所讨论的。

申请人还主张审理主任未对其出版物和引用历史给予足够权重，并请求我们审查其在RFE回复中总结的以及包含在其咨询意见信中的对其工作的显著引用。申请人主张，在高度引用的期刊上发表以及被其他研究人员引用证明了其成功及其工作所受到的关注。

在下级记录中，申请人提供了其作为第一作者和合著者的十篇同行评审文章的清单。在所列举的文章中，其称根据其Google Scholar个人资料和Clarivate Analytics（CA），其中四篇文章在业界具有高引用率。其在这四篇中的两篇为第一作者，分别于2019年发表被引用32次，于2022年发表被引用35次。另外两篇文章其为第四作者，分别于2021年发表被引用41次，于2023年发表被引用3次。申请人未具体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。申请人还提交了CA提供的数据，该数据提供了工程领域按发表年份的基线引用率和百分位数，并声称其文章的引用排名位于前20%。然而，CA的文件指出“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引用次数很少，而相对较少的论文被高度引用。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领域，并将其在工业工程中的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然工业工程是工程领域的一部分，但申请人未提交充分证据确认从更大领域推断的信息同等适用于工程领域内的每个子领域，包括工业工程。申请人还声称其提交的“ OpenAlex ”数据反映其在引用影响力方面位列该领域研究人员的前0.12%。然而，证据未表明数据来源为“ OpenAlex ”，且申请人未展示“ OpenAlex ”如何计算百分位数。此外，引用频率（可能包括自引）在性质上是定量的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。因此，申请人未能证明其四篇已发表文章所获得的引用次数本身即反映了在类似努力中取得成功的记录，以满足Dhanasar第二项要件。

申请人还提交了推荐信和咨询意见信，2其中描述了申请人的研究、引用或认可申请人研究结果的各项研究以及这些研究的结果，并声称其工作极大地惠及了学术界和业界。然而，这些信件的作者未提供充分细节解释申请人过去研究的重要性，或其如何影响了领域或业界，以证明成就历史以及朝着实现其拟议事业的成功和进展。例如，其中一位作者声称申请人用于管理家庭医疗保健时间依赖性和不确定性的模型推进了家庭医疗保健物流，但未解释其如何做到这一点或申请人模型在其领域中的更广泛影响。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指南提供了可能证明申请人处于有利地位的证据示例，包括来自该人领域专家的信件，描述其过去的

2 虽然我们未逐一讨论这些信件，但我们已审查并考虑了每一封信件。

成就并提供具体示例说明其如何处于有利地位以推进该人的事业，以及证明该人的工作如何被他人使用的证据，例如与公司签订的使用该人产品的合同、该人开发创新的专利或许可）。

在针对补件通知（RFE）的答复中，申请人讨论了下述记录中约15篇由他人撰写、引用其工作的已发表文章，声称这些研究者遵循了他的方法、受到其研究的影响、采纳了他的研究、将其策略归功于他、认可了他的研究、从其工作中获得了关键见解，并受到其研究的启发。因此，他声称其研究正在推动该领域的其他突破并推进工业工程。申请人仅提供了这些文章的摘录，我们已予审阅。申请人强调了两项研究，声称其中一项将其算法誉为杰出范例。然而，该研究的作者在文章中简要指出，尽管申请人所使用的运输模型可以带来“更有效的解决方案”，但这些模型在时间上并不高效。申请人强调了第二篇文章，该文引用了其三篇已发表文章，并声称这表明他是工业工程领域的先驱。然而，该研究仅是在讨论各项研究结果时提及了申请人研究结果的存在，并未讨论申请人研究的更广泛影响。其余摘录指出申请人的一项研究提供了“良好结果”，另一篇则称其一项研究为小规模情形提供了良好结果。其他文章将申请人的工作与其他人一并提及，并评论了申请人所使用的方法类型与其他研究者的比较，但未进一步分析其方法是否被作者采纳或被视为成功。因此，申请人未能表明其工作和研究确立了超越于在已发表作品中被引用的记录或成功。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(0)(1)（作为指导，提供证明申请人处于有利地位的示例，包括显示围绕该人工作的正面论述或对其工作采纳的已发表文章摘录）。

申请人进一步主张，其个人陈述代表了其为拟议事业制定的模型计划。根据这些陈述，申请人将在攻读博士学位期间从事其拟议事业，随后在其现就读大学继续担任博士后研究员。我们确认一份日期为2024年1月、由~-------~数据科学与分析研究所所长出具的录用信，提议于2026年8月、在申请人预期获得博士学位后聘用其为博士后研究员。然而，无论是该录用信还是申请人的个人陈述，均未解释申请人预期职责与其拟议事业的关系，从而无法使该录用信证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

申请人的证据亦未表明其已在涉及供应链运输的拟议事业中引起了潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。在Dhanasar案中，我们注意到该申请人已开展了研究和研究生研究，并寻求将其作为拟议事业继续推进，且其已开发出一个经过验证的计算模型和一种用于计算与其拟议事业相关数据的新颖数值方法。Id. at 891。我们还讨论了该申请人研究在其领域中的重要性，这一点得到了同行和政府对其研究持续兴趣的证据以及政府对申请人研究项目持续资助的佐证。我们在认定该申请人处于有利地位以继续推进其拟议

事业时考虑了这一点。Id. at 893。在此，如上所述，申请人的拟议事业涉及研究运输系统以创建预测供应链运输中断的先进模型，并试点韧性策略。我们确认申请人的部分已发表研究涉及运输系统研究。然而，申请人未提供证据表明其本人此前曾获得研究资助，或已获得资助以在未来继续推进其特定的拟议事业。申请人主张其推荐信证明其工作已引起信件作者的关注。然而，没有任何作者提及他们或其学术机构有兴趣支持或资助申请人的拟议事业。申请人还称，对其工作的引用来自全球各地的研究者，他们对其工作产生了兴趣。然而，其未证明这种兴趣是持续性的，或已产生投资以推进其拟议事业。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)（作为指导，提供证明申请人处于有利地位的示例，包括美国投资者对其拟议事业的投资，或来自在经济开发、研究与发展或创造就业方面具有专长的联邦、州或地方政府实体的奖项、补助金或其他相关非金钱支持的迹象）。

证据表明，申请人在获得硕士学位期间以及目前在攻读博士学位期间已开展、发表和展示研究。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、获得资助或获得学术学分，但并非每一位开展了原创研究的个人都会被认定处于有利地位以推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如该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，或在潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人中引起的兴趣是否支持这一认定。Id. at 890。基于我们的重新审查（de novo review），记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，且申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。然而，由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件，申请人未表明其符合资格且在其他方面值得国家利益豁免，因此我们对该问题的申请人论点不予处理。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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

申请人未表明其符合资格且在其他方面值得该类别工作邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

8