SEP152021_13B5203 · 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：10895295 日期：2021年9月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名机械工程研究人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。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，但申请人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。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格之移民，其属于持有高级学位或同等学历之专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国之福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面之服务系由美国雇主所寻求者。

(B) 工作邀请之豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业方面之服务须由美国雇主所寻求之要求。

尽管法律及相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。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：个人的教育、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；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。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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。有待确定的剩余问题是，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。具体而言，审理主任认定拟议事业具有实质性价值并具有国家重要性；然而，审理主任亦认定记录未满足 Dhanasar 框架的第二和第三项要件。

我们不同意记录已证明拟议事业具有第一项 Dhanasar 要件所要求的国家重要性。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们撤回审理主任关于证据已证明拟议事业具有 Dhanasar 所设想之国家重要性的认定。

申请人最初对拟议事业的描述如下：“ [c]onducting experiments and ~g data froml Idevices in order to find fundamental laws behind I I L___J behavior. Disseminating results to field. ”（对[已隐去]设备进行实验并[已隐去]数据，以发现[已隐去]行为背后的基本规律。向该领域传播结果。）在提交申请时，申请人在.__ _____ ___ 担任博士后研究员。他进一步说明其未来研究计划将涉及以下内容：

Extend[ing] my research on both'----------.,,,,-------.,,---,--....,,... systems and
I Isurfaces. I would like to examine the empirical outcome of the
implementation of my techniques in increasing the efficiency of an actual ~
Moreover, I plan to study the interaction of water with my newly-designed
._____ ~ surface in new ways.（扩展我在[已隐去]系统和[已隐去]表面两方面的研究。我希望检验我的技术在实际[已隐去]中提高效率的实施经验结果。此外，我计划以新方式研究水与我新设计的[已隐去]表面的相互作用。）

申请人称其研究“ 将揭示实施[所述]技术中未预料到[sic]且不可避免的挑战，因此将增进我们在[已隐去]领域的知识，并帮助我们设计一个实现最优效率水平的系统。 ”他还称其研究“ 将提供更多关于为我们的建筑在白天[已隐去]并在夜间消耗——一条降低[已隐去]消耗的路径——建造此类[已隐去]系统的经济可行性的信息。 ”申请人进一步称其研究“ 将增进[]我们关于利用[已隐去]表面防止[已隐去]并使我们能够设计优化[已隐去]表面的知识。[已隐去]行业，其遭受[已隐去]，受益于该项目。 ”此外，申请人称其研究“ 将向我们展示[sic][已隐去]表面在[已隐去]应用中的有效性……并将促进在[已隐去]行业中实施以实现更快船舶的进一步研究。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一封来自[已隐去]大学[已隐去]机械工程与材料科学系主任的信函。该信函称，2019年10月，在审理主任作出决定之前，

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人“ 获得并接受了一个职位，担任[已隐去]机械工程与材料科学系的[p]ostdoctoral [r]esearch [a]ssociate（博士后研究助理）……作为博士后研究助理，申请人将：

主要工作于‘ [p]assive and compact.__~---------- ’项目（由NASA支持），其职责包括但不限于设计、搭建和进行实验、实验分析、撰写报告、指导学生以及协助一般实验室任务（例如实验室安全审计等）。时间允许时，他也可能参与其导师研究实验室目前正在开展的其他项目。 ”

在回应补证通知（RFE）时，申请人将就业变动——以及其研究重点的变动——描述为“ 继续我博士后旅程的新机会 ”。他表示，新的研究重点“ 不仅与我在_____ __动力学方面的背景完全契合，而且还获得了NASA的资助，显示了其对该领域的实质性价值。 ”

申请人必须在提交申请时确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。补证通知（RFE）的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。签证申请不得在申请人和受益人根据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时提供的信息，并未澄清或更具体地说明最初描述的拟议事业，而是为该事业整体呈现了新的要素，以及与最初所述重点不同的具体研究重点。拟议事业的初始描述表明，申请人将“ [扩]展我的研究 ”并“ 以新方式研究[已隐去]与我新设计的[已隐去]表面之间的相互作用 ”（着重号为原文所加）。此外，与初始拟议事业侧重于“ [已隐去]系统和[已隐去]表面 ”且可能应用于[已隐去]产业不同，新职位的研究重点将是“ 开发一种具有前所未有的[已隐去]能力的原型，该原型将作为新[已隐去]任务的使能技术。 ”补证通知回应未描述新的研究重点将如何与“ 以新方式研究[已隐去]与[申请人]新设计的[已隐去]表面之间的相互作用 ”、“ 降低[已隐去]的消耗 ”、“ 使……[该已隐去]产业受益 ”或帮助[已隐去]产业实现更快的船舶相关联，而这些是申请人最初声称其事业将实现的目标。记录未确立“ 用于新[已隐去]任务的技术 ”如何可能与[已隐去]消耗或[已隐去]产业相对应。

此外，尽管补证通知回应表明申请人“ 可能还会从事[主管]研究实验室目前正在进行的其他项目 ”，但并未具体说明申请人将从事其最初描述的各项研究项目，

也未详细说明是否有“ [已隐去]时间允许 ”这样做。因此，补证通知回应就拟议事业呈现了一组新的事实，这对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248；另参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

此外，记录未确立最初描述的拟议事业如何具有 Dhanasar 所设想的国家重要性。3 在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们注意到，Dhanasar 在第一要件下讨论了“ 与研究、纯科学和增进人类知识相关的事业 ”；然而，该讨论的背景涉及拟议事业的“ 价值可以如何得到证明 ”的方式，而非表明与研究相关的事业必然具有国家重要性。Id. at 889。

申请人主张，拟议事业将“ 扩展 ”其研究，“ 提高实际[已隐去]的效率，……以新方式研究[已隐去]与我新设计的[已隐去]表面之间的相互作用 ”，“ 增进我们在[已隐去]领域的知识，并帮助我们设计一个实现最佳效率水平的系统 ”，“ 使我们能够设计优化的[已隐去]表面 ”，并“ 促进关于在[已隐去]产业中实施[材料]以实现更快船舶的进一步研究 ”。然而，他未详细说明拟议事业将如何导致“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。Id. at 889。

总之，申请人未确立拟议事业具有第一 Dhanasar 要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。4 我们保留关于记录是否满足第二或第三 Dhanasar 要件的意见。

3 由于补证通知中呈现的新事实组合可能无法确立在提交时拟议事业符合国家利益豁免的资格，我们无需讨论新事实组合是否表明国家重要性。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (8)；另参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。
4 由于我们认定记录不满足具有决定性的第一 Dhanasar 要件，我们无需讨论申请人在上诉中关于第二和第三要件的进一步主张，或书面论证意见中涉及的其他问题。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或未在自由裁量权范围内以其他方式值得获得该豁免。

命令：上诉被驳回。