SEP272024_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：31285796 日期：2024年9月27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）

申请人是一名先进制造领域的研究人员，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。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。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，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] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

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

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。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。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人最初表示，其拟议事业“是继续研究开发最先进的数学模型，以提高制造业的性能和效率，并促进高效、有效和稳定的供应链管理，从而提高制造业和能源部门的生产力。”申请人表示，其“目前正在_____[已隐去]进行研究，[并]打算继续其在制造业和供应链管理中的性能和效率方面的研究。”其进一步表示，在完成学位后，“[其]导师打算聘用[其]担任博士后研究职位。”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人解释称，其拟议事业具有国家重要性，“考虑到国家动力从化石燃料向可再生能源的持续和未来转变。”其表示，其拟议事业的重点之一是最大限度地降低维护运营成本并改善海上风电场的物流，其目标是开展风能的进一步研究，目标是优化该行业的备件和制造生产率。其进一步表示，其目标是“解决生产/服务问题和供应链中断，这些是美国的重要关切，[并]确保资源和人力的最佳配置到制造业和服务业。”其表示，“因此，[其]工作通过有助于降低美国国内的制造/服务提供成本并减少对外包的依赖，直接惠及美国。”

审理主任审查了记录中证据的整体，包括申请人的陈述、推荐信、教育和资历信息以及行业报告和文章。[2] 审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，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。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定，尽管申请人声称其将通过继续在先进制造领域的研究工作而间接对该行业产生国家影响，

[2] 这是申请人提交的记录中证据的非穷尽性清单。虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

但其未提供充分证据说明这将如何实现。审理主任指出，仍不清楚申请人的拟议事业如何产生超出其潜在雇主、客户或合作者的利益。审理主任认定，申请人未表明其在先进制造领域的拟议事业将如何对国家或全球范围产生影响，或如何充分延伸至其所服务的个人之外，以更广泛地影响先进制造博士后研究行业或领域。审理主任进一步认定，申请人未表明其拟议事业的经济影响如何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。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据证明其工作将对地区或全国人口产生影响，达到与国家重要性一致的程度，或其工作将对其所服务的客户之外的领域或行业产生更广泛的影响。审理主任还指出，尽管申请人表示在完成学位后其导师打算聘用其担任博士后研究职位，但其未提供证据表明任何组织有兴趣与其合作。

在上诉中，申请人重申其在记录中的陈述，即其初始支持信和个人陈述中提供的陈述，以及其RFE回复和更新陈述，并声称证据确实证明了拟议事业的重大积极经济影响和国家重要性。申请人强调了其个人陈述的部分内容，如下：

我的工作旨在确保资源和人力的最佳配置到制造业和服务业。因此，我的工作通过有助于降低美国国内的制造/服务提供成本并减少对外包的依赖，直接惠及美国。

1：基于CNT（碳纳米管）微量润滑的钛合金和淬硬钢先进加工技术及工艺参数优化
在美国的背景下，该项目具有重要意义，因为全球制造商面临随着新兴经济体工资上涨而提高生产率的日益增大的压力。……数据表明，大多数美国制造业高管正在探索先进制造方法以获得竞争优势。……该项目的重要性在于应对加工Ti-6Al-4V合金的挑战，这对提高生产率、降低制造成本和提高制造业竞争力具有影响。通过探索该合金的先进加工技术和技术，该项目符合在日益上升的全球经济动态面前提高生产率和保持竞争优势的需要。

2：海上风电场物流和维护运营成本最小化
该项目对美国很重要，因为它符合该国到2050年实现净零碳排放和到2035年实现无碳电力部门的雄心勃勃的气候目标……。海上风电在美国具有提供超过2,000 GW能源的能力，可在清洁能源组合中发挥重要作用。为实现这些目标，

需要联邦领导、基础设施投资和科学分析，以确保经济可行性、创造就业、最小化环境影响和负责任的海洋管理。现任政府已通过设定国家目标采取措施，但还需要进一步努力以扩大海上风电行业，并为海洋和经济创造可持续的未来。

3：制造业和风能领域备件和生产率的优化
在美国背景下，该项目具有相关性，因为政府已公布计划，通过促进海上风电场的开发来加速向碳中和过渡。海上风电被公认为创造就业和推进脱碳努力的手段。美国旨在为众多项目租赁联邦水域，并释放该国相当一部分海上风电容量以实现其温室气体减排目标。从该项目获得的知识直接有助于美国政府目标的实施，并促进该国海上风能的发展。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，证据足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需处理第二项和第三项要件。参见同上（要求申请人确立全部三项要件以确立资格）。

首先，我们注意到申请人在上诉中并未回应审理主任的所有结论。虽然申请人在上诉中重申并强调他将继续进行的研究，但他并未直接回应审理主任的以下关切：申请人如何通过继续在先进制造领域的研究工作来实现其在行业中产生间接国家影响的目标；其拟议事业如何产生超出其预期雇主、客户或合作者的利益；其在先进制造领域的拟议事业如何对国家或全球范围产生影响，或如何充分超出其将服务的个人范围，从而更广泛地影响先进制造博士后研究行业或领域；其拟议事业的经济影响如何具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区；其工作如何对区域或国家人口产生影响，达到与国家重要性一致的水平；或他未提供证据表明任何组织有意在其完成学位后与其合作，如其所称。

申请人表示他目前正在_____进行研究，[并]打算继续研究开发最先进的数学模型，以提高制造业的性能和效率，并促进高效、有效和稳定的供应链管理，从而提高制造业和能源部门的生产率。虽然记录详细描述了他过去和当前的工作和研究，但申请人对拟议事业提供的细节很少。换言之，申请人以他已经做过的事情来描述拟议事业，但他没有具体概述他将开展的任何新研究项目。申请人笼统地声称他的工作有许多直接应用，其中最普遍的应用之一是海上风电场。

4

申请人提交了其出版物和引用记录的证据，以证明其过去的研究成功如何表明其未来事业将产生类似影响。看来申请人的所有研究出版物均是在申请人为研究生和研究人员期间产生的。虽然我们承认其过去工作影响的证据提供了表明其未来工作将产生类似影响的基础，但过去的这种研究赞誉本身并不能确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人未指明其拟议未来活动的具体性质，以便我们能够确定该事业可能的影响。申请人未确立其过去的研究记录如何支持以下认定：其未来工作将产生类似影响，或此类影响将达到国家重要性的水平。

记录包括来自统计学和工程学领域学者的支持信，他们对申请人的过去研究如何促进先进制造领域给予了正面评价。虽然这些信件讨论了申请人拟议事业对美国整体国家利益的广泛影响以及其工作将如何改善可持续能源部门，但作者对申请人的拟议事业知之甚少。总体而言，我们观察到作者们广泛报告了关于申请人过去研究课题的相同信息。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表，但仅此不足以证实对领域影响的声称。

作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责对个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。同上。在此，虽然作者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们提供的关于申请人未来拟议事业的具体信息很少。因此，这些信件对Dhanasar分析框架第一项要件的证明价值很小，因为它们没有实质性地涉及拟议事业的细节以及为何它具有国家重要性。申请人还提交了讨论美国制造业重要性以及风能需求的文章和行业报告。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的"更广泛影响"，并且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。"同上。虽然这些文章和报告提供了有用的背景信息，但它们在本案中的证明价值很小，因为它们没有讨论申请人具体拟议事业的影响。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们寻求记录其工作"潜在预期影响"的证据。申请人拟议未来研究的不精确性质不足以证明它如何

将更广泛地影响先进制造领域和经济，而非仅限于其组织及其客户。

仅仅在先进制造或风能等有价值的领域或行业获得就业或进行研究，并不 warrant 国家利益豁免。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议研究不满足Dhanasar框架第一项要件的"国家重要性"要素。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人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，第893页。

此外，申请人未充分证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或为我国提供其他实质性积极经济效应。证据未显示申请人在攻读博士项目期间继续研究中所从事的活动将产生超出其组织所服务的客户和顾客的经济影响，从而对美国其他人产生更广泛的影响。

最后，我们注意到申请人关于其在先进制造和风能研究领域专业知识和先前职业成就的陈述。然而，这些陈述涉及Dhanasar第二项要件的方面，但未涉及拟议事业在美国如何产生超出其直接雇主及其客户的更广泛影响，如Dhanasar第一项要件所要求。参见同上。

申请人未充分描述其拟议事业。此外，在可以理解其拟议事业的范围内，我们认定记录中不包含足以证明其具有国家重要性的证据，而这正是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免资格。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在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对判决结果无需依赖的问题作出认定 ”）；see also 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，拒绝审理上诉中的替代性问题）。

ITT. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。