SEP282021_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：18468283 日期：2021年9月28日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名机械与航空航天工程师，寻求被归类为持有高等学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此就业类“ EB-2 ”移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免 -

(i) 国家利益豁免。当司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 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。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，1 如果申请人证明以下各项，USCIS 可酌情批准国家利益豁免：(1) 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从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家重要性，侧重于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。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以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；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，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 可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

该外国国民的贡献；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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

记录显示，申请人分别于2015年和2011年在.__ _____ __.获得航空航天工程博士学位和硕士学位。记录还表明，申请人在美国完成研究生学业之前已获得两个外国专业工程学位。因此，记录显示申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格。尚待确定的问题是，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。

在提交申请之前，申请人受雇于._ ____ _担任高级工程师，I 并且在该职位上，他作为承包商为. _____ _（位于佛罗里达州._____ _.）提供空气动力学和 工程服务。他表示打算在美国继续从事机械与航空航天工程领域的工作，特别侧重于C7，他解释说这是.....__.....__...的一个分支，使用数值分析和数据结构来分析和解决涉及_.____ __.的问题。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

记录表明，申请人作为专攻C:J的机械与航空航天工程师，其拟从事的事业是：为特殊应用进行C:=J物理学的基础研究，开发用于应对一般和特殊挑战的数值工具和方法，进行根本原因分析以识别和解决气热问题及l 相互作用，以及在实验前后设计和分析带有e=]的装置和部件。他表示，其工作将在-c=]~领域提供更多信息并促进理解，促进多学科相互作用以及基于 · 研究对各种方法和技术的应用。申请人 pro1解释了其研究将考察各种技术重叠的方式，指出了飞机机翼与I I之间的关系，以及飞机空气动力学可导致生产空气动力学燃油效率高的汽车的方式。

申请人证明，其拟从事研究的益处对该领域具有更广泛的影响，因为研究结果通过科学期刊和会议传播给该领域的其他人。记录还包含一封来自NASA航空航天工程师的信函，证明0在太空探索领域的关键作用，以及各政府机构发布的报告和文章，涉及0研究应用的计划，并讨论了与L_J工程相关的军事和商业益处。审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质性价值和国家重要性，我们同意该认定。

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

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将重点从拟从事的事业转向申请人。记录包括其简历、学术资历、已发表作品、同行评审活动、会员资格、奖项、就业邀请，以及其在受雇于I I期间所获薪酬的证据。申请人还提供了讨论其研究生研究和专业成就的支持信函。

上诉中，申请人主张其教育背景、航空航天工程领域的研究经验、已发表文章以及该领域其他人的推荐信表明，他处于有利地位，能够推进其拟议事业。基于下文所述理由，记录支持审理主任的认定，即证据不足以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位，能够推进其拟议研究。

审理主任认定，申请人提交的大量推荐信未能充分说明其拟议事业中的成功记录，并指出这些推荐信未提供具体实例或支持性证据，证明其工作已影响[已隐去]和航空航天工程领域的实践，或构成该领域的成功记录。上诉中，申请人主张审理主任的结论不当且错误，并声称这些推荐信确实包含申请人成就的具体实例及其在该领域的成功记录。

为支持申请而提交的推荐信讨论了申请人在[已隐去]期间的研究生工作，以及其作为Siemens承包商工作期间的专业成就。3 例如，关于申请人在航空航天工程[已隐去]的博士工作，[已隐去]学院[已隐去]校董教授兼副院长[已隐去]表示，他指导了申请人的工作，其学位论文[已隐去]。他进一步表示，申请人最终“ 致力于将航空航天科学应用于[已隐去]工程，使其受益 ”，并在此过程中开发了“ 能更好地响应[已隐去]运行特定条件的数值模型 ”。尽管[已隐去]指出申请人的研究“ 大量利用了先进的[已隐去] ”，但他未提供具体实例表明该系统已在航空航天或[已隐去]领域得到应用，或以其他方式构成该领域的成功记录。

关于申请人在[已隐去]实习期间对各类燃气轮机扩压器中[已隐去]进行建模和理解的工作，[已隐去]首席研究工程师[已隐去]表示，他于2013年作为空气动力学技术负责人指导了申请人数月的工作。[已隐去]表示，申请人所参与的项目涉及“ 收集若干型号燃气轮机排气扩压器的信息，创建这些扩压器的[已隐去]模型，并建立对其空气动力学性能差异的理解 ”。他指出，申请人在该项目上的工作质量使其获得了[已隐去]的全职承包商职位，申请人在该职位上致力于提高燃气轮机排气扩压器的空气动力学效率。尽管[已隐去]

3 虽然我们讨论了这些推荐信的抽样，但我们已审查并考虑了每一封信。

指出申请人所研究的燃气轮机扩压器的空气动力学效率最终将在确定天然气发电厂的效率方面发挥作用，并且涡轮机设计的质量将直接影响各发电厂的盈利能力，但他未提供实例说明申请人的燃气轮机扩压器如何在任何此类发电厂或空气动力学领域得到实施、利用或赞誉。
此外，[已隐去]美国国家航空航天局（NASA）[已隐去]的研究航空航天工程师[已隐去]表示，“ NASA对[申请人]所提议的事业表现出极大兴趣 ”，并指出NASA将[已隐去]或航空进步用于民用和军事应用。尽管该信函承认[已隐去]研究将对航空航天应用具有价值，但未具体提及或讨论申请人在[已隐去]领域与航空航天产业相关的个人研究或成就。该信函未提供具体实例表明申请人在[已隐去]领域的研究已影响航空航天产业、已成为其领域进步的推动力或产生了积极讨论，或以其他方式代表成功或进步记录，使其处于有利地位推进其拟议事业。
申请人还提交了[已隐去]主任[已隐去]的专家意见信，[已隐去]在[已隐去]提供了申请人学术成就和职业成就的一般概要。 [已隐去]声称，申请人的教育背景和行业经验，加上具备其资质的[已隐去]专家十分罕见这一事实，将使其能够开发 “ 新颖的[已隐去]应用，以提高[已隐去]效率、开发[已隐去]并降低[已隐去]成本 …… ” 尽管[已隐去]讨论了申请人的教育背景、发表历史、会员资格、奖项以及作为[已隐去]承包商工作期间的成就，包括其获得的薪资，但他未提供具体实例说明申请人有关[已隐去]的工作和研究如何在相关方中产生了积极兴趣、已在航空航天工程[已隐去]领域得到利用，或以其他方式代表其领域的成功记录。

上诉中，申请人指出其声称审理主任未适当考虑的信函。例如，[已隐去]首席工程师兼项目负责人[已隐去]来自[已隐去]的[已隐去]部门[已隐去]表示，[已隐去]继续使用申请人的新技术来建模[已隐去]热气体排气流动路径。关于其使用[已隐去]解决[已隐去]问题，申请人[已隐去]审理主任不当忽视了[已隐去]工程主任[已隐去]的信函，其中指出申请人的 “ 解决方案已被纳入所有新的[已隐去]设计，以消除[已隐去]问题。 ” 尽管申请人的先前研究似乎对这些公司就其被分配的具体研究项目而言证明有益，但写信人未提供具体实例表明申请人的解决方案或技术已影响航空航天或空气动力学产业、已成为其领域进步的推动力或产生了积极讨论，或以其他方式代表成功或进步记录，使其处于有利地位推进其拟议事业。

关于申请人工作的引用情况，申请人提交了Google Scholar的信息，表明他已发表五篇文章，其中两篇分别获得10次和2次引用。申请人未说明其两篇被引用文章中每篇有多少次引用

是其本人或合著者的自引。申请人也未提供比较统计数据，显示这一引用水平在其领域内的重要性。

申请人提供了一篇来自《信息计量学杂志》的文章，题为“按年龄、性别和学术职位表示的发表率——对挪威学术人员的大规模分析”，以及美国国家科学委员会2018年关于各研究领域（包括“工程与技术”）按发表年份划分的基线引用率和百分位的报告，以及教授、副教授、博士后研究人员和博士生的发表率。尽管申请人声称，根据这些文件中提供的统计数据，其发表产出“优于”副教授及其同行，但他未证明所引用材料中任何一项如何提供可用于比较基础的引用统计数据。鉴于《信息计量学杂志》的文章调查的是“挪威大学研究人员的发表率”（强调为原文所加），尚不清楚该文件如何提供对其引用记录的适当分析，或以其他方式设定可比较的比较基础。在此，申请人未证明其已发表文章所获引用次数反映了相关方对其工作的兴趣水平，足以满足Dhanasar第二项要件。

申请人还提及我们的非先例决定，涉及尽管已发表作品的引用统计数据较低或不显著但仍获国家利益豁免的个人。这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能根据程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。此外，申请人未提供任何证据表明这些非先例决定中的事实与本申请中的事实相似。

记录中还包括引用申请人作品的论文示例。4 例如，他提交了一篇题为
（2014 Journal of Physics Conference Series）的论文，其中~----------~作者引用了申请人2013年由 和 合著、题为

然而，申请人仅提交了该论文的第一页和第九页；因此，我们无法确定申请人论文被引用的程度或方式，也无法确定作者引用了多少其他论文或外部来源，或作者如何将申请人的论文与其引用的各种其他来源区分开来。提交的其他论文同样不完整，或未将申请人的论文与各论文中引用的各种其他来源区分开来。

此外，就申请人的教育背景而言，虽然其来自I 的硕士学位和博士学位以及其在工程领域的专业外国学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但他未能证明其学术成就本身足以表明他处于有利地位推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“两个理学硕士学位，分别为机械工程和应用物理学，以及一个工程学博士学位。”Id.

4 尽管我们在此讨论的是代表性样本论文，但我们已审查并考虑了每一篇。

at 891。我们在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能有助于该认定的众多因素之一。

关于其同行评审活动，申请人提供了证据证明其审阅了提交至美国机械工程师学会（ASME）I I和ASME I I会议的技术论文。然而，申请人未提供证据证明其偶尔参与广泛的同行评审过程代表其领域的成功记录，或该参与以其他方式表明其处于有利地位推进其研究事业。

记录表明申请人在其于l I的研究生学习期间及其职业~生涯中进行了研究、发表了论文并作了报告，但他未能证明该工作使其处于有利地位推进其拟议的l_J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、报告、资助或学术认可，但并非每一个进行了原创研究的人都会被认定处于有利地位推进其拟议事业。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该认定。Id. at 890。然而，申请人未能充分证明其在 领域发表和报告的工作已成为航空航天工程领域进步的推动力，或已在空气动力学行业产生大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成推进与c=]应用相关研究的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位推进其拟议研究事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将对美国有益。在此，申请人主张其因劳工证不切实际、其在该领域的专业知识及其研究的重要性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未能确立其处于有利地位推进其拟议事业，如Dhanasar框架第二项要件所要求，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。