SEP302021_01B5203 · 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：09711255 日期：2021年9月30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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名系统工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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否决了该申请，认定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。在上诉中，申请人主张其有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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基础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邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士之成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请之框架。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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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，即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。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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；以及对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)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士之资格。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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明在Dhanasar分析框架下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家重要性

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定拟从事的事业具有实质性价值，但认定其不具有国家重要性。

在随申请提交的ETA 750B表格上，申请人表示其目前正在[已隐去]大学攻读系统工程博士学位。在申请中，他表示打算在系统工程领域担任博士后研究员。申请人在初次申请时提交的陈述表明，其未来研究计划包括将信息收集实践自动化，以支持法律及其他领域的知识获取过程，并构建一个综合框架，为美国银行监管机构和联邦储备系统提供设计系统性风险预防和处置政策的方法。
随申请，申请人还提交了一封来自[已隐去]大学系统与信息工程系教授兼系主任的电子邮件，提出在申请人获得博士学位后聘用其为博士后研究员。4 在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份陈述，重申其将在[已隐去]大学系统工程系作为博士候选人从事研究，并在那里担任研究助理。他表示，在从博士项目毕业后，他计划接受来自[已隐去]的博士后工作邀请。

记录还包括申请人的陈述，即谷歌和微软等科技公司曾询问其工作并建议其申请数据科学家职位。记录表明申请人已照此申请。审理主任在其意图否决通知（NOID）和否决决定中表示，尽管此信息可能表明申请人拟从事的事业，但记录未能确立私人雇佣必然允许申请人从事其个人陈述中所述的拟从事事业；且并不明显此类雇佣

3 关于此三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关拟从事雇佣的信息，以说明其倾向于从事工作的身份，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

对美国具有国家重要性。在其否决决定中，审理主任认定所提交的证据不支持申请人关于其拟从事的事业将具有潜在未来影响的主张，例如证明该事业将：

- 在某一特定领域具有更广泛的影响，或国家或全球影响；
- 具有雇用美国工人的重大潜力；
- 将产生实质性积极经济效应；
- 将广泛增进社会福利；或
- 将广泛增进文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地描述了关于国家重要性的第一项要件，因为他关注的是申请人的就业选择而非其拟议的事业。申请人称“ USCIS必须脱离受益人单独评估该活动是否具有实质性价值或国家重要性 ”。在上诉中，申请人进一步主张国家重要性的证据“ 在先前提交的材料中已得到充分证明 ”，包括：“ 证明近年来系统性风险管理不善已对美国造成重大损害，使得更优越的数学决策模型对国家极为有益的证据 ”；“ 证明交付应用的货运运输和供应链物流正处于动荡之中，使得更优越的自适应决策支持系统对国家极为有益的证据 ”；以及“ 证明数据研究约占普通律师时间的三分之一，使得更优越的信息收集框架对国家极为有益的证据 ”。申请人还称，他针对补件通知提交了证据，证明美国将从其专业领域的进一步研究中受益，包括其本人的陈述。

在确定国家重要性时，我们关注“ 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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [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影响，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，at 890。5 在其决定中，审理主任明确阐述了在确定申请人拟议事业是否具有国家重要性时应考虑的适当因素。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人的陈述反映其意图在系统工程领域担任博士后研究员，并就自适应决策支持系统和数学模型在复杂决策中的应用开展研究。如前所述，他表示其未来研究计划包括两个重点领域：

- 学习法律及其他领域的知识获取技术；以及

5 我们指出，“ 一项事业的价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下确立 ”，并且“ 与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。 ”同上，at 889。

• 系统性风险，包括在不确定性下开发系统性风险的综合度量；开发用于监管金融系统的机制设计方法；以及为金融机构开发隐私保护方法。

为支持其主张，申请人提交了一封来自I I的信函，其中称申请人的工作“ 与美国面临的若干紧迫问题高度相关 ”，包括金融行业的系统性风险管理。此外，一封来自I I的信函——[已隐去]大学计算机科学教授兼美国国家科学基金会（NSF）[已隐去]主任6——讨论了申请人自动化法律检索和系统性风险研究工作对国家重要性的意义。申请人还提交了一封来自I I的信函——I I企业发展经理——其中将申请人在“ 国家金融基础设施中的系统性风险 ”和“ 法律意见与裁决全集的可及性 ”领域的工作描述为“ 对国家具有基础重要性的领域 ”。

此外，I I研究副总裁描述了申请人自动化法律检索活动的工作，并表示其研究是“ 美国一个极具重要性的研究领域 ”。在另一封支持信中，I I执行主任兼首席技术官表示，申请人在法律检索技术方面的工作“ 对美国的法律检索过程非常有益 ”。记录显示，申请人的拟议事业足以超越其在I 大学的研究，在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响系统工程领域。

因此，基于记录中的全部证据，申请人已以优势证据证明其拟议事业具有实质性价值和国家重要性。据此，申请人满足了Dhanasar分析框架的第一项要件，我们撤销审理主任关于此问题的裁定。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人身上，以确定其是否处于有利地位推进拟议事业。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。记录包括其简历、学历证书、个人陈述、咨询意见、推荐信、出版物和引用以及资金来源的文件。审理主任认定，申请人未以优势证据证明其处于有利地位推进拟议事业。审理主任在其决定中指出，申请人正在I I从事持续的研究项目。他详述了记录中的所有证言信函，这些信函表明该研究有价值并显示行业对此有重大兴趣。然而，审理主任表示记录中不包含此类兴趣的主要证据。此外，他表示证据未显示申请人的研究已在商业上实施或以其他方式影响行业。

6 根据其网站，[已隐去]是美国国家科学基金会（NSF）[已隐去]，与政府、行业和学术界合作开发下一代[已隐去]，使决策者能够显著改善其组织信息的组织和解读方式。 ”（最后访问日期：2021年9月30日）。

审理主任还在其决定中指出，记录显示申请人在其研究生学习期间开展并展示了研究。他表示该研究已被接受发表、展示、获得资助和学术学分，可被视为原创研究。然而，他表示并非每个开展过原创研究的人都可以被视为处于有利地位推进其拟议研究。他指出，申请人必须证明其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，或相关方对其工作产生的兴趣支持该认定。审理主任认定，申请人未显示其研究被他人频繁引用或以其他方式成为该领域进步的推动力，从而影响行业。他还详述了记录中关于申请人研究的咨询信和其他证据，并认定该研究未在更广泛的学术社区中产生实质性的积极讨论，也未构成申请人研究领域的成功或进展记录。总之，审理主任认定提交的证据不支持申请人关于其处于有利地位推进拟议事业的陈述。

在上诉中，申请人主张他已按照与Dhanasar申请人“ 完全相同的因素 ”证明其满足第二项要件。具体而言，他表示基于其教育背景、研究经验、其他专家的推荐、同行对其工作的兴趣以及政府机构对其工作的资助，他处于有利地位推进拟议事业。基于下文讨论的理由，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推进其拟议研究。

关于教育背景，Dhanasar案中的申请人在当时拥有多个研究生学位，包括“ 机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及一个工程学博士学位。 ”同上，第891页。本案中，申请人在提交申请时拥有两个硕士学位：一个是在[已隐去]获得的数理建模与经济学和金融学方法硕士学位，另一个是在[已隐去]获得的工业工程硕士学位。他在提交申请时正在[已隐去]大学攻读博士学位，但其博士学位尚未授予。因此，他未能证明其教育水平与Dhanasar案中的申请人处于同一水平。此外，尽管其教育背景使其符合拥有高级学位的专业人士资格，但申请人的学术成就本身并不能表明他处于有利地位以推进其拟议事业。在判断申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们会考量多种因素，而教育仅仅是可能促成该认定的众多因素之一。

在上诉中，申请人进一步主张，与Dhanasar案中的申请人相似，其丰富的研究经历记录表明他处于有利地位以推进拟议事业。他援引了以下内容：其解决美国银行系统问题的数学模型的开发；其创建的一种[已隐去]理论；以及其开发的一种[已隐去]搜索模型。他还表示，他合著了六本书章和一篇会议论文，详细阐述其研究成果。然而，如下文进一步详述，他未能证明其研究如何已在商业上得到实施，或以其他方式对交通、银行或法律等行业产生了影响，也未能证明其研究如何以其他方式构成成功或进展的记录，从而使其处于有利地位以推进其拟议事业。

此外，在上诉中，申请人援引其同行对其工作的兴趣。他表示，截至提交申请时，其已发表作品已获得28次引用，且众多独立研究人员依赖其作品来完成他们各自后续的研究工作。他的几封推荐信提到了其引用次数。然而，正如审理主任在其决定中指出的，申请人未能证明其已发表书章所获得的引用次数反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar案的第二项要件。在28次引用中，Google Scholar的信息显示，其被引用最多的作品是题为[已隐去]的一本书章，该章由他与另外四位作者合著。7该章已获得17次引用，其余已发表书章获得的引用次数为五次或更少。其会议论文未获得任何引用。在此，申请人未能证明其已发表作品所获得的引用次数反映了相关方对其工作的兴趣程度足以满足Dhanasar案的第二项要件。

记录中还包括若干引用申请人合著作品的论文摘录。8尽管这些作者将申请人的研究作为其自身发现的背景材料加以引用，但这些有限的摘录并未提供充分信息以证明其在该领域取得了一定程度的成功。例如，在《International Journal of Production Economics》的一篇文章中，作者指出上述由申请人在[已隐去]合著的书章识别了供应链中的两个[已隐去]配送网络。[已隐去] Int. J. Production Economics [已隐去]。然而，记录并未证明该文章是否进一步讨论了申请人的文章或其贡献，该文章共有39篇其他参考文献。

同样，在《Transportation Research Part E》的一篇文章中，作者指出上述由申请人合著的书章[已隐去]讨论了直接行程和巡回行程，并支持了“ [确]定商业中心的合适位置被视为供应链管理中最关键的步骤之一 ”这一表述。[已隐去] Transportation Research Part E [已隐去]。然而，该摘录同样有限，也未能以其他方式证明申请人的作用或研究的重要性，该文章共有53篇其他参考文献。

关于其同行评审活动，申请人提供了文件证据，证明其题为[已隐去]的论文在2018年欧洲实证法律研究会议（CELSE）上进行展示之前经过了同行评审。然而，申请人未能证明其参与同行评审过程构成其领域的成功记录，也未能证明这以其他方式表明他处于有利地位以推进其事业。此外，尽管申请人作品的展示表明他与他人分享了其原创发现，但他未能证明其已发表书章所获得的引用次数或它们所引发的兴趣程度足以证明他处于有利地位以推进其事业。

7 [已隐去]（Farahani, R.Z. & Hekmatfar, M. eds., Springer 2009）。
8 尽管我们在此讨论了代表性样本文章，但我们已审查并考量了每一篇文章。

此外，申请人在上诉中主张，其研究已获得多位专家的推荐，且独立专家的咨询意见描述了其研究的价值以及其研究在后续研究项目中的实施方式。9然而，记录并不支持申请人的主张。例如，如上所述，记录中包含来自[已隐去]的推荐信，[已隐去]表示申请人提出了“ 一种基于[已隐去]机制的新型风险控制系统 ”，并表示这项“ 正在进行的工作具有很高的价值 ”。此外，[已隐去]表示申请人“ 成功解决了现有法律检索过程中的缺陷 ”，因为他“ 开发了模型性能的度量方法并评估了结果……表明其模型和搜索算法改进并补充了人工检索活动 ”。[已隐去]还表示这些项目可能实现商业化。然而，他并未提供申请人研究如何在金融或法律领域得到实施或利用的实例，例如其风险控制系统如何在美国金融市场中得到利用，或其模型和搜索算法如何被纳入现有法律研究平台。[已隐去]表示申请人已向[已隐去]展示了其两个主要研究项目，且这些项目已获得资助。[已隐去]表示申请人通过研究构建的算法提供了“ 一种用于自动化法律研究的强大工具，而且有助于阐明各种法律数据语料库的结构方式 ”。此外，他指出申请人关于系统性风险的工作“ 与美国金融体系和联邦储备系统的特定目标和职能相一致，其设计旨在在不限制增长的情况下监管风险 ”。然而，他并未提供申请人算法和研究如何影响金融或法律行业，或以其他方式构成一定程度的成功或进展从而使申请人处于有利地位以推进其拟议事业的实例。

[已隐去]描述了申请人自动化法律检索活动的工作，并表示该研究具有很高的实用性，“ 易于扩展以实现对其他法律数据的自动化检索 ”。[已隐去]指出该研究仍在进行中且尚未发表，但已获得来自[已隐去]的资助。然而，他并未提供申请人的研究及其他发现如何在法律领域得到实施、利用或赞誉，或以其他方式构成一定程度的成功或进展从而使申请人适合推进其拟议事业的实例。[已隐去]表示申请人“ 在法律检索技术方面取得了显著改进 ”。他表示这项计算法学研究的“ 巨大效用 ”已通过[已隐去]和NSF得到认可，后者为该项目的继续提供了资助。然而，他并未提供申请人的研究及其他发现如何在法律检索平台中得到实施或利用的具体实例。

此外……_____ __。哥伦比亚大学.__ _____ ___副教授表示，他“ 直接实施 ”了申请人的研究，并将其用于建模和解决 al I
I I“ 因为它是文献中最被接受的模型之一。 ”! I
I I伊朗一所大学工业与系统工程专业的研究人员a~ I表示，申请人的公式广为人知，其研究是其关于供应链分销网络中 ~的论文的“ 基础性要素 ”。I I

9 尽管我们讨论了这些信函中的样本，我们已审查并考虑了每一封信函。

.____ ____。伊朗.__ _____ __助理教授同样表示，他使用了申请人的研究，并证明申请人的工作在该领域持续具有重要性。然而，这些撰写人未提供具体实例表明申请人的研究影响了其相关行业，或otherwise 构成成功或进展的记录，使其处于有利地位以推进其拟议事业。

最后，在上诉中，申请人主张其研究一直定期获得政府和行业的资助，包括NSF和l l其代表23个行业合作伙伴。他表示，这一专家科学分析凸显了其研究已经并将继续服务于这些实体利益的程度。申请人提交了一封来自I I创新管理主任的信，信中说明题为 I I L...----------....--------...,___,,------,.....1的研究项目通过正式投票程序被选中获得~---~的10,000美元资助。与该项目的相关报告显示，M-L-是该项目的首席研究员，申请人是该项目两名研究人员之一，该项目年度拟议预算为40 000美元。记录中另一份关于题为._____ __的项目的报告显示，W-S-是该项目的首席研究员，申请人是该项目两名研究人员之一，该项目年度拟议预算为40,000美元。然而，这些报告并未表明申请人主要负责为研究项目获得资助，或他是项目上唯一列出的研究人员。报告列出了一名首席研究员和作为研究人员之一的受益人，报告未确定受益人是否发挥了重要作用。

申请人还提供了来自~ !大学的文件，涉及其向一个1 I研究提案授予l !数据科学奖学金。该奖学金包含金钱奖励。尽管该大学研究副校长的一封信表明该研究提案完全是申请人个人的努力，但记录中的电子邮件通信表明申请人是被选中参与该奖学金项目的团队成员之一。10 因此，尚不清楚申请人是否主要负责为该研究项目获得该奖项，或他是否是提案中唯一参与的研究人员。在Dhanasar案中，记录确立请愿人“ 发起 ”或“ 是若干获资助拨款提案的主要奖项联系人 ”，且他“ 是许多拨款中唯一列出的研究人员 ”。Id. at 893, n.11。因此，申请人未能确立其资助反映了足以满足Dhanasar第二项条件的相同参数。

总之，在上诉中，申请人主张其教育背景、研究经验、其他专家的推荐、同行对其工作的兴趣以及政府机构对其工作的资助足以证明他处于有利地位以推进其拟议事业。尽管记录表明申请人已开展并发表了研究，但他未表明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议事业。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、资助或获得学术学分，但并非每一个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。

10 记录中的不一致必须通过指向真相所在的独立、客观证据予以解决。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

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此类认定。Id. at 890。然而，申请人未充分证明其已发表和展示的工作已成为系统工程领域进步的推动力，或其在所确定的银行和法律行业中产生了实质性的积极讨论。证据也未 otherwise 表明其工作构成在推进与其系统工程兴趣领域相关研究方面的成功或进展记录。由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项条件。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

审理主任还认定，申请人未能确立总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。然而，由于申请人未能确立其按Dhanasar框架第二项条件的要求处于有利地位以推进其拟议事业，他不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项条件下的权衡因素将无实际意义。因此，我们拒绝触及并在此保留关于这一剩余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果无需其裁决的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项条件，我们认定他未能证明其符合资格或 otherwise 作为自由裁量事项应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项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。