SEP302024_20B5203 · 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：31263065 日期：2024年9月30日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其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。1 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，须以优势证据标准证明其符合资格。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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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，USCIS可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；

1 高级学位是指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步递进的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 另见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟从事的事业；且
• 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

如上诉中所澄清，申请人的拟从事事业是“ 为集成电力系统开发优化运行技术，以创造更可持续、更高效的能源解决方案，从而带来更好的环境成果。 ”其事业“ 并非其作为研究人员或未来博士后研究员的工作 ”。相反，那些是其“ 追求拟从事事业并影响国家和国际企业的手段 ”。申请人解释称，在其追求拟从事事业期间，其还将同时在 攻读哲学博士（PhD）学位，一旦完成，其将在同一所大学获得博士后研究职位。

审理主任认定申请人的拟从事事业既具有实质价值又具有国家重要性，本办公室同意。3 然而，审理主任认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事事业，或总体权衡豁免工作要求将有利于美国。

第二项要件将焦点从拟从事事业转向个人，以及该个人是否处于有利地位以推进该事业。同上，第890页。在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟从事事业时，本办公室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努力中的成功记录；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。同上。

申请人在上诉中主张，审理主任在评估第二项要件下的证据时适用了更高的标准，并指出决定中的措辞似乎类似于杰出能力个人的证据标准。见8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。本办公室不同意这些相似之处表明审理主任适用了高于Dhanasar所阐明标准的标准。例如，审理主任指出，证据未显示申请人的工作“ 已成为该领域进步的推动力 ”、“ 影响了该领域 ”或“ 产生了大量积极的讨论 ”。然而，在这些情况下，审理主任是在Dhanasar第二项要件的至多三个因素下分析证据：教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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的兴趣。审理主任并未如申请人所主张的那样适用不适用的法律。

此外，申请人称，由于决定中对第二项要件的分析与审理主任的补证请求（RFE）相同，审理主任未充分审查证据

3 在上诉中，申请人请求本办公室推翻审理主任在决定中的认定，并确认拟从事事业既具有实质价值又具有国家重要性；然而，如上所述，审理主任已认定其拟从事事业既具有实质价值又具有国家重要性。因此，申请人关于审理主任“ 未能理解 ”申请人拟从事事业的主张缺乏依据。

“直接影响了RFE中所提出的要点”。申请人进一步依据Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张审理主任因未考虑所提供证据的整体情况而错误适用法律。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其所主张的“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人主张审理主任忽略了证据，包括一位教授和该领域专家的信件，以及同行评审的I I文章。尽管本办公室同意申请人所称审理主任未直接讨论其认为重要的每一份证据，但申请人未能证明这些被省略的文件如何证明了资格。换言之，申请人未能证明审理主任未详细讨论每一份文件改变了案件结果。当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；另见 United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“在作出裁定时无需对每一细枝末节的证据阐明其结论”）。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人并非处于有利地位以推进拟从事事业。

申请人于2012年获得电力工程硕士学位，目前正在 攻读电气工程哲学博士（Ph.D.）学位。尽管申请人的电力工程硕士学位是一个特别积极的因素，但记录中证据的整体情况并未显示其处于有利地位以推进其拟从事事业。学位本身并非认定一个人处于有利地位以推进拟从事事业的依据。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。此外，在Dhanasar中，记录证明该申请人持有多个研究生学位，包括“机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第891页。本办公室在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟从事事业时考虑多种因素，教育仅是可能促成此类认定的众多因素之一。

在主张其成功记录时，申请人称其三篇同行评审期刊文章表明其处于有利地位，能够推进其事业。尽管如申请人所指出的，这些期刊的高排名可能是证明个别研究人员成功记录的一个因素，但我们不能假定发表在高排名期刊上的每一篇文章都表明成功记录。申请人还强调其引用记录包括31次引用，并称“一篇论文的引用次数足以跻身2022年工程学领域发表的最具引用论文前10%之列。”在此，申请人依赖的是关于更大工程领域的引用信息，并将其在电气工程领域的引用频率与更大领域的引用频率进行比较。虽然电气工程是更大工程领域的一部分，但申请人未提交充分证据确认从更大

领域推断出的信息同等适用于工程学内的每个子领域，包括电气工程。因此，申请人将其所在领域的引用次数与关于更大工程领域引用的信息进行比较，不足以确立其在电气工程领域的影响力水平。无论如何，引用频率本质上是定量性的，并不揭示引用的原因，而后者涉及定性分析。更重要的是，尽管我们将Dhanasar博士的“ 出版物及其他引用其作品的已发表材料 ”列入其提交的文件之中，但我们认定其处于有利地位并非基于其引用记录。相反，我们基于“ [申请人]在其领域的教育、经验和专业知识、其在研究项目中角色的重要性，以及政府实体的持续关注和资助。 ”Id. at 893

此外，记录中包含若干封信函，这些信函一般性地讨论申请人的研究，并提及申请人的研究在期刊上发表或其作品被他人引用，其中包括少数几封信函称其在自己的论文中引用了申请人的研究。同样，申请人未证明其引用证据反映了该领域的成功记录。

Dhanasar分析框架中的第二项要件进一步评估申请人是否有未来活动的模式或计划。在此，申请人称其打算在_____进行研究的同时推进其拟议事业，并继续在同行评审出版物和会议报告中发表其研究。尽管记录中包含一封来自I ！某教授的工作邀请函，确认申请人作为研究人员受雇于该教授并同时攻读博士学位，但申请人未确立这份临时工作如何使其处于有利地位以推进其拟议事业。相比之下，Matter of Dhanasar中的申请人在一所大学担任博士后研究助理，已在该大学从事与其拟议事业相关的研究与开发，并打算继续这样做。Id.

Matter of Dhanasar中列举的最后一项因素涉及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人感兴趣的证据。在此，我们同样认定证据不足以证明申请人处于有利地位以推进其事业。申请人再次强调其引用记录作为相关实体或个人感兴趣的证据。此外，申请人主张其已证明这一因素，因为其工作“ 吸引了投资 ”来自国家科学基金会（NSF）。然而，我们认定该主张未由提交的证据充分确立。记录显示，I I于2021年9月从NSF获得一项标准资助，项目名称为I
I在此，记录未显示申请人（而非例如该大学）因其研究提案或未来项目获得了资助。相比之下，在Dhanasar中，我们注意到申请人获得了对其发挥“ 重要 ”作用的研究项目的“ 持续 ”政府资助，具体而言，其发起或作为主要资助联系人参与了若干获资助的资助提案，并且在许多资助中是唯一列出的研究人员。Id. at 893, Fn. 11.

记录表明申请人已进行并发表了研究，但其未表明这项工作使其处于有利地位以推进其拟议研究。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、获得资助或学术学分，但并非每个进行了原创研究的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，申请人未充分确立其工作构成推进其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以推进其拟议研究事业，其未确立满足Dhanasar框架的第二项要件。因此，根据Dhanasar中概述的第三项要件分析其资格将无实际意义。4 据此，申请人未表明有资格获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决无需触及的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。