APR212025_06B5203 · 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

案由：37622387 日期：2025年4月21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）

申请人是一名数学教师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士类别成员，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否决了该申请，认定尽管申请人已证明其符合作为高级学位专业人士的 underlying EB-2 签证分类资格，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 现该事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行 de novo 审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为符合 underlying EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则其必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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

1 高级学位是指任何高于学士学位的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，加上在该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人的拟议事业是继续在佛罗里达州的一所特许学校担任数学教师。申请人表示，她“ 将利用其作为数学教授的经验及其教育管理知识，提升美国的教育质量，从而对国民经济和社会整体福祉产生积极影响 ”，并将“ 赋予学生必要的技能和知识，为其未来奠定基础 ”。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其提交了相关、可信且具有证明力的证据，证明国家重要性，并主张审理主任忽视了这些证据，具体而言是其陈述、“ 具有证明力的研究 ”、专家意见信和推荐信。3 她主张其已证明其拟议事业的国家重要性，符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张数学教师的角色具有国家重要性，但此处的问题不是数学教师这一一般职位是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体的拟议事业——通过在佛罗里达地区就业提供其作为数学教师的服务——具有国家重要性。同样，其提交的“ 具有证明力的研究 ”涵盖广泛主题，例如高中辍学率、科学、技术、工程和数学（STEM）教师短缺以及 STEM 教育，而非证明其特定事业的国家重要性。

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 值得注意的是，来自[已隐去]的意见信指出，申请人“ 拟通过其公司[已隐去]以家教身份运用其数学专业知识 ”。然而，这与申请人关于其打算继续在佛罗里达州一所特许学校担任数学教师的陈述不一致。由于该信函涉及不同的拟议事业，本办公室不再进一步讨论。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，“ 我们寻找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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

经审查申请人的陈述，本办公室注意到其强调其学术资历、专业知识和领域经验，以表明其对教育的贡献和影响。然而，申请人的知识、技能和经验是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。同上，第889页。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

申请人主张其作为数学教师的工作“ 对经济、社会产生积极影响，并支持重要的国家优先事项 ”。具体而言，她表示其事业将支持“ 学生在数学方面取得成功，从而促进劳动力受教育程度提高，并对国民经济产生积极影响 ”。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运作，以致达到国家重要性水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业所声称的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛影响或产生重大积极经济影响。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，本办公室同样认定，申请人未表明其拟议教学活动能够充分超越其学生和雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其教育领域、经济或美国社会福利。

申请人还强调其事业将解决数学教师短缺问题。然而，全国性数学教师短缺本身并不足以证明申请人事业的国家重要性。4 此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

本办公室认可申请人提供了一封来自[已隐去]统计学荣休教授[已隐去]的专家意见信。在该信中，作者描述了美国数学教育体系，主张 STEM 领域合格专业人员短缺，并强调国家倡议。这些是广泛而一般性的问题，远远超出申请人在佛罗里达州一所特许学校担任数学教师的拟议事业范围。如前所述，申请人必须证明其特定拟议事业的国家重要性。关于行业的断言不能证明该行业内特定

4 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。另见 USCIS 政策警报，PA-2025-03，National Interest Waivers for Advanced Degree Professionals or Persons of Exceptional Ability（2025年1月15日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf。

拟议事业的国家重要性。该信作者未解释申请人的数学教师就业将如何缓解 STEM 教师短缺，或以国家重要水平广泛影响美国教育体系。

此外，我们审查了一封来自约[已隐去]的兼职副教授的专家意见信。在论述国家重要性时，作者着重强调申请人在其领域的专业知识和专长，以表明其事业具有国家重要性。例如，作者称申请人的"数学专长将在知识传播、提升技能以及培养学生和专业人士进入其他学科和行业方面产生涟漪效应"，并且她"教授数学将激励学生在国家乃至可能的全球范围内对其专业行业产生影响"。然而，作者仅推测申请人拟议事业可能带来的积极效益，而未详细说明该事业将如何具体实现加强教育产业的目标。作者未就申请人的特定事业将如何产生潜在预期影响提供见解。

最后，我们审查了申请人的推荐信。作者们赞扬申请人的能力以及使其成为教育行业宝贵资产的个人特质。尽管这些信件证明申请人的同事对其本人及其工作的高度评价，但它们未就申请人拟议事业的影响提供有说服力的细节，也未确立该影响将如何延伸至其学生和雇主之外。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一项要件下的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。5 举证责任在于申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能以自由裁量方式确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和行政机关无需对作出裁决所不必要的问题作出认定"）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。