DEC012020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：9896458 日期：2020年12月1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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名高等教育管理人员，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此 EB-2 分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等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（进而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础 EB-2 签证分类资格，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，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 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……符合资格的外国移民，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。

(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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然本法及相关部门规章均未界定“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。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 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议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件——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。在确定拟议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。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，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；实现拟议事业的任何进展；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，总体权衡，豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

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）。

其他合格美国工人可以获得，美国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，总体权衡，豁免工作要求（进而豁免劳工证）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资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（进而豁免劳工证）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其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算继续其作为高等教育管理人员的职业生涯。她解释称，其拟议事业包括“ 在学院和大学监督学生服务、学术和教师研究 ”以及“ 制定和实施其寻求服务的机构的组织和行政目标 ”。申请人进一步主张，其工作可能涉及“ 在教育环境的各个领域工作，如招生、学生服务、记录保存 ”，或担任学术官员。此外，她表示其拟议事业“ 在塑造学生的教育路径，以及其计划工作机构的组织稳定性和整体健康方面发挥关键作用 ”。4

申请人在上诉中坚持认为，她打算“ 在美国高等教育系统内寻找工作 ”，并“ 实施以学生体验为中心的行政和管理标准，并允许对机构和学生成功采取基于增长的方法 ”。她进一步主张，其拟议工作将“ 填补美国教育系统内的空白，并为政府层面的担忧提供解决方案 ”。5

记录包括关于美国高等教育、以学生成功为重点的高等教育系统、高等教育改革、传统四年制

3 关于此三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人列出了多个“ 正在发布空缺职位的美国组织和学校 ”，她打算申请这些职位。申请人的列表包括以下组织和学校的行政职位，如哥伦比亚特区大学入学计划、威斯康星大学密尔沃基分校、加利福尼亚大学圣克鲁兹分校、科罗拉多大学、查普曼大学和救世军。由于申请人申请的是工作要求豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其潜在职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。
5 上诉提交材料包括一份2020年1月申请人与 之间的协议，内容为申请人购买“ 百分之十（10%）的利润……以及1%的成员单位，价格为72,000.00美元 ”。该协议进一步规定：“ 除按本协议规定提供资金外，[申请人]在本协议下不承担任何职责或责任，也不承担任何责任。 ”该协议并未表明申请人将作为高等教育管理人员向~-------~提供服务。此外，该协议晚于申请提交日期。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

大学学位、美国联邦政府关于毕业率数据的报告，以及美国高校面临的挑战。此外，申请人提供了讨论美国高等教育未来、转型中的高等教育机构的组织扩张、行政支持人员角色与职责的变化、美国教育体系以及高等教育中的共享领导力的文章。她还提供了关于高等教育行政人员、美国教育顾问行业前景、大学校长职业路径、改善美国高等教育成果，以及大学学习在为学生就业做准备方面的有效性的信息。因此，记录显示申请人拟从事的高等教育行政人员工作具有实质性价值。

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 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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。我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业“ 能够产生实质性积极影响，因为其专业活动在教育行业内的涟漪效应 ”。她主张，她的事业提供“ 一个富有成效的高等教育体系 ”，有望改善我们“ 国家的社会福利和经济未来 ”。申请人还坚持认为，她计划“ 建立结构化路径，通过基于支持的系统引导学生 ”，并且这项工作有望“ 改善学生的学业旅程，同时侧重于提高毕业率 ”。她还声称，她拟议的工作“ 在高等教育体系内应对并缓解影响美国社会福利和国家经济的制度化限制 ”。此外，申请人主张，她的事业“ 将实质性惠及美国教育行业，从而影响该国的社会发展和经济增长 ”。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映她打算为其未来雇主提供有价值的教育行政服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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，我们得出结论，记录未显示申请人拟议事业有望充分超越其潜在雇主，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国高等教育体系。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人教育行政项目给美国区域或国家经济带来的利益会

达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人拟议的工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未按 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论，她未证明其符合资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。