# DEC222022_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：23114323 日期：2022年12月22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）

申请人是一名钻井工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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驳回了申请，认定记录证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375-76（AAO 2010）。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc.，26 I&N Dec. 537，537 n.2（AAO 2015）。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，即作为高级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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士的外国人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，即属于持有高级学位的专业人士或其

同等学历者，或因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国民经济、文化或教育利益或美国福祉，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。

(B) 工作要求的豁免——

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

虽然该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）中为审理国家利益豁免申请设定了框架。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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟从事的事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录不满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

Dhanasar 框架的第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该非公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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

最初，申请人描述了其在机械工程以及钻井与油井工程领域的经验和背景，并表示其正在这些领域寻求就业。一封支持信对申请人拟从事的事业描述如下：

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 Dep't of Transp.，22 I&N Dec. 215（Act. Assoc. Comm'r 1998）（NYSDOT）。
2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。

[申请人]将能够对美国经济作出重大贡献，因为美国经济依赖石油和天然气运行。申请人的钻井工程经验将使石油和天然气行业得以扩展和增长，因为他开发并开采这些资源。美国，尤其是德克萨斯州，正在通过使用最新钻井技术和设备的先进工艺开发页岩能源。在这方面发挥重要作用的是水力压裂和水平钻井，它们正在安全地释放美国在页岩和其他致密岩层中发现的巨大石油和天然气储量，而钻井工程是一项具体且高度必要的技能，对于持续勘探和开采这些资源至关重要。[申请人]将能够继续运用其才能寻找和开发可供开采的石油和天然气（及其他）自然资源。寻找和开发这些资源的必要性对于维持美国经济运转至关重要。

申请人主张其工作兼具实质性价值和国家重要性，因为机械工程以及钻井与油井工程领域基于其“在我国经济中产生具有直接应用的进步方面的作用”而具有实质性内在价值。申请人还主张，其在该领域已发表作品的持续传播将“影响全国所有地区”。

审理主任发出了补充证据请求，指出在个人职位、领域或行业中的持续就业并非足以根据 Dhanasar 分析框架进行评估的事业。审理主任要求申请人具体说明拟从事事业的确切性质，并要求提供证据证明该事业的实质性价值和国家重要性。

作为回应，申请人在一份意向声明中表示，其拟从事的事业是“继续[其]在钻井与油井工程领域工作的职业生涯，该领域在我国石油和天然气行业中具有直接应用。”他进一步表示：

正如我在我的 NIW 案件中所指出的，我的目标是继续在 和 领域产生技术进步，尤其是
关于数据采集和优化方面。我还打算通过优化[已隐去]来提高成熟油藏的采收率，[已隐去]我的主要关注点是
[已隐去]以及[已隐去]，这些对美国能源行业都日益重要。

我打算在余下的职业生涯中继续作为钻井与油井工程师为美国及其能源行业服务。

申请人还提交了支持其申请的推荐信，并主张这些信件以及此前提交的其他意见信证明了其拟从事事业的实质性价值和国家重要性，以及其获得国家利益豁免的整体资格。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟从事的事业具有实质性价值，但记录未能证明该事业的国家重要性，因为证据未证明该事业的潜在前瞻性影响，也未显示该事业更广泛的经济影响，

审理主任指出，申请人职业的整体重要性并不能确立申请人特定拟从事事业的国家重要性，并进一步指出，申请人未提交足够证据显示该事业对美国经济的潜在经济影响，也未证明拟从事的事业具有创造就业或产生技术进步的显著潜力。在上诉中，申请人主张驳回申请的决定有误，且其符合国家利益豁免资格。

经审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其事业的国家重要性。

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。申请人声称他将继续在钻探与油井工程领域工作。尽管申请人强调其事业将对经济产生积极影响，但他未提供充分证据佐证这些主张。我们认可，通过继续担任钻探与油井工程师，雇用其服务的公司能够更高效地向他人提供服务，且一个高效运转的企业的效益会超越单个组织。我们进一步认可申请人的主张，即其在该领域的工作最终将协助美国石油和天然气行业实现能源独立。然而，记录中缺乏充分证据，以证明拟议事业活动与达到国家重要性程度的就业创造或税收收入之间存在紧密联系。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec at 893。同样，拟议事业很可能对雇用申请人服务的个人和企业产生积极影响，但证据并未表明申请人的服务将以在钻探与油井工程领域或石油和天然气行业产生国家或全球影响的水平提供。在缺乏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，记录未显示申请人服务所产生的对美国区域或国家经济的效益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”的程度。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张我们未按照Dhanasar案设定的标准适当分析其案件。申请人声称，法律要求我们将其工作的影响与Dhanasar博士的工作影响进行比较，并援引先例决定的概念支持该主张。尽管我们同意Dhanasar案是先例决定，并进一步认可先例决定的概念及其约束性质，但我们重申此前的意见，即申请人未援引任何法律依据支持对在不同领域运营、具有不同拟议事业的两位申请人进行一对一比较。Dhanasar案建立了审查国家利益豁免案件的分析框架，但并未强制要求、甚至未暗示需要对个别申请人和事业进行并排比较。在此，申请人主张任何影响大于Dhanasar博士的申请人都必须获得批准，这是对先例决定性质的误解。

申请人还在上诉中称，其事业领域属于科学、技术、工程或数学（STEM）领域。申请人援引USCIS政策手册，主张

其在工程领域的事业很重要，因为它涉及研究与开发密集型产业。然而，就国家重要性而言，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”。See id. at 889。正如审理主任所指出的，申请人必须证明其在石油和天然气行业继续担任钻探与油井工程师的职业具有国家重要性，而非该行业整体的国家重要性。

此外，其事业属于STEM领域这一事实并不自动表明有资格获得国家利益豁免。具体而言，STEM事业必须就Dhanasar案第一项要件而言同时具有重大价值和国家级重要性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是产业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 另一方面，例如STEM领域的课堂教学活动，虽然可能对美国教育利益具有重大价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。Id.

我们还认可申请人的推荐信，这些信件评价申请人在该行业的成就并评论其拟议事业。3 一位[已隐去]的高级石油工程师表示，申请人的事业“将增强并维持我们已习以为常的社会平台”，并指出“在太阳能、风能和生物燃料能够大幅满足美国能源需求之前……石油为王，它以据报超过1000万个就业岗位的规模驱动美国经济。”尽管我们注意到美国依赖石油行业，[已隐去]并未阐明申请人的具体事业将如何影响或推动整个行业。在Dhanasar案中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，[已隐去]未解释申请人的拟议事业将增加哪些具体效益，也未解释申请人的拟议事业将在该行业取得何种“进展”。

[已隐去]进一步指出，美国石油工程专业毕业生人数逐年下降，因此需要外国人才来填补劳动力中的这一需求。我们认可解决国家石油工程师短缺问题的重要性；然而，[已隐去]和申请人均未充分解释申请人作为钻探与油井工程师的工作将如何解决该短缺或产生达到国家重要性水平的影响。

申请人还提交了一封来自[已隐去]大学[已隐去]副教授的信件，该副教授称申请人的事业将涉及向美国石油和天然气公司提供其技术知识和技能。[已隐去]得出结论认为该事业“具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他重大积极经济影响”，但未解释该结论的依据，也未指明其所认为的积极经济影响。他

3 尽管我们讨论了部分信件样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

还称该事业将“广泛增进社会福利或文化丰富”，但未解释其如何得出这一判断。尽管他笼统地评论整个行业，但其信件未解释申请人的具体事业将如何影响或惠及该行业。因此，我们同意审理主任的认定，即这些信件不能支持拟议事业具有国家重要性的结论。

如上所述，申请人的拟议事业活动是否将以达到国家重要性水平的规模运作并不明显。仅声称事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于这些原因，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明有资格或 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。