# FEB082024_11B5203 · 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：29137211 日期：2024年2月8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）

申请人是一名农艺工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份，或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士，获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免该EB-2移民分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为拥有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格，但记录未证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

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，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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邀请要求符合国家利益。

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同等外国学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或同等外国

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

学位，加上在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，其随后必须确立有资格获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格。记录反映了该认定。3

上诉中待确定的其余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但其未证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任还认定，尽管申请人已确立其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位能够推进拟议事业，但其未确立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，即Dhanasar第三项要件。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。该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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人打算在美国担任农艺工程师。在其个人陈述中，申请人描述其拟议事业：“ 我打算担任农艺工程师，在农业综合企业、农场和食品

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了巴西~---------~授予的农艺工程师职称文凭、其学业成绩单、学历评估以及其前雇主的信函。记录表明其持有等同于美国农艺工程学士学位的同等外国学位，并在其专业领域具有至少五年逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

行业提供我的专业服务，专注于运营的扭转、恢复和杠杆化、优化和提高生产力绩效，以及战略规划，以影响[美国]的农业领域。”（着重号省略）。申请人表示其打算同时与多家企业合作，而非为单一雇主工作。其将与小型和大型公共及私营企业合作，提供其专业知识以解决农业问题、提高能源效率并保护环境。5

个人陈述表明，其拟议事业将有助于发展创造就业的区域农业项目；实施确保食品安全和质量的策略；通过进行土壤分析和改变环境因素来最大化动物和作物产量；实施轮作策略以改善土壤养分水平、打破作物害虫周期并改善土壤保护；就采用有机生产且不使用农药的环境保护提供建议；制定长期策略以提高农场的盈利能力和竞争力；开发和采用可持续农场系统的技术解决方案；以及促进农场生产者、加工商和作物及牲畜买家之间的合作。

本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

然而，审理主任认定申请人未证明其工作将更广泛地影响该领域，指出：“在此，本办公室认定证据未显示[申请人]作为农艺工程师的拟议事业足以超越其未来雇主、其客户及其社区，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。”因此，审理主任认定申请人未证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在诸多法律和事实错误。申请人主张，记录中的证据佐证了其拟议事业在农业综合企业领域具有上升至国家重要性水平的更广泛影响。其主张，记录中的证据显示其拟议事业“具有刺激经济增长、创造就业、改善农业实践、促进可持续性，并与政府倡议如《农业创新议程》和《关于推进生物技术和生物制造创新的行政命令》相一致的潜力。”

本程序的证明标准是优势证据，意味着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，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据评估申请人的资格。经重新审查，本办公室认定

5 在回复补件通知时，申请人提交了多家公司为其提供农场经理和食品生产经理职位的信函。他还提交了电子邮件往来，其中他表示有意担任农场经理、食品生产运营经理、农产品经理、农场母猪单元经理、助理农场经理、田间主管以及田间和农业设备销售专员。申请人未对这些文件作出解释，仅指出它们是工作机会。

申请人未能以优势证据标准证明其事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、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"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未提供证据具体说明其拟从事的工作类型，仅说明其将在农业综合企业公司、农场和食品行业从事农艺师工程职业。在证明拟议事业的国家重要性时，申请人应提供超出职业正常职责范围的拟议事业细节。6 在Dhanasar案中，尽管申请人职业为工程师，但其论述了其具体拟从事的工作"从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程"。Id. at 891。在此，除列举农艺师工程师的职责以及申请人打算与公司合作外，记录缺乏足以证明其拟议事业国家重要性的具体项目和目标。

在上诉中，申请人主张其拟议事业的国家重要性通过其潜在的经济、环境和社会效益显而易见。申请人称，通过实施农艺工程策略，包括轮作策略、有机生产方法和土壤分析，环境将受益。此类策略将改善土壤肥力、作物和食品供应的质量，同时降低病虫害和作物病害的风险。他进一步主张，减少作物和食品供应上的农药和化肥将促进人们更健康的生活，并降低由农药和化肥中有害化学物质引起的疾病风险。

申请人在记录中的陈述强调了其拟议事业的潜在经济影响，即在农业领域创造就业、刺激农村地区经济增长，并通过就业振兴低收入社区。他进一步主张，改善环境将通过降低农药和化肥成本提高农场公司的盈利能力，从而为其带来经济效益。此外，他的轮作策略和有机生产方法"将有助于提高[美国]农业在全球市场的竞争力"，从而"增加出口和外国对[美国]农业部门的外国投资，这将对整体经济产生积极影响。"

申请人声称其作为农艺师工程师的工作将为美国带来经济、环境和社会效益的陈述，未通过独立和客观证据予以确立。除其陈述中声称其拟议事业有潜力为美国带来显著经济、环境和社会效益外，申请人未提供佐证证据。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来此类效益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据证明其作为美国公司农艺师工程师的拟议事业将对农艺师工程行业产生更广泛影响，而非仅惠及其本人、其雇主及其

6 See generally 6 USCIS Policy Manual, F.5(0)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

将与之合作的公司的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人在记录中的陈述强调，其学术资历、专业经验和过往成就表明其拟议事业具有潜在的前瞻性影响。申请人在初始申请中提交的陈述声称，其在农艺工程领域罕见、具体的知识和专长使其能够影响美国。例如，律师函称，

作为农艺工程师，[申请人]创造了提高美国和世界生活水平的机会。他的工作是创造健康经济的关键因素。通过本要件中讨论的各项要素——经济影响、专业需求、人才短缺以及事业的价值——[申请人]的高技能水平无疑将为Dhanasar确立的几乎所有要素——商业、创业精神、科学、技术、文化、健康或教育——创造可观的积极成果，尤其是技术，因为农业是影响我们日常生活几乎各个方面的行业。

然而，申请人依赖其专业知识和过往专业成就及经验来确立其拟议事业的国家重要性，是错误的。其学术资历、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外国人本人"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作"潜在前瞻性影响"的证据。See id. at 889。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及农艺师工程领域："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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。"Id. 证据未表明申请人的农艺师工程工作将对其领域产生更广泛的影响。

我们进一步注意到，记录包括两份证明申请人符合国家利益豁免资格的意見，两份意见均包含对申请人事业国家重要性的分析。一份来自I 生物系统与农业工程系副教授I 的意见认为，申请人的拟议事业具有国家重要性，称："[申请人]的事业支持国家重要领域……因此，像[申请人]这样高技能和經驗丰富的农业工程师将帮助[美国]在创造新解决方案和机会以及规避其领域相关风险方面更具竞争力。"该意见解释称，"[申请人]……打算通过应用其在农业和生物工程、战略规划和农业综合企业管理方面的专长，在[美国]产生显著的积极

经济和社会影响。[申请人]旨在在[美国]产生显著的积极经济和社会影响，推动该国经济重要部门的增长和改善。"该意见列举了申请人作为农业工程师将为美国农业综合企业公司、农场和食品行业所做的工作，与申请人陈述中所述一致。该意见还描述了农业行业的重要性、美国对合格农业和生物工程师的需求，以及农业综合企业行业如何支持美国政府的重要倡议。

第二份意见来自I 农艺师兼I 教职人员I，同样解释称，申请人的专业领域农业综合企业对社会福利具有重要性，支持国家政府的重要倡议，是一个需要该领域合格工人的增长领域。该意见解释了农业专家所从事工作的重要性、农业行业的增长、经济增长对环境保护的需求，以及申请人在商业管理和农业综合企业方面的经验将帮助美国公司提高生产力和盈利能力，同时改善环境。

然而，两份意见均侧重于农业行业对合格专业人员的需求，以及申请人的专业经验如何使其处于有利地位以帮助公司，而非侧重于申请人的具体事业及其对美国经济或农艺师工程领域的潜在预期影响。仅陈述其工作经验将惠及某一重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未能证明其拟议事业超出其未来雇主范围，从而以与国家重要性相称的程度影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，他未证明其拟作为农艺师工程师为农业综合企业公司、农场和食品行业开展的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有其他更广泛的影响。申请人所主张的经济、环境和社会效益取决于众多因素，且申请人未在其拟议的农艺师工程工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据关联。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故其未证明符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并特此保留对其是否符合第二项和第三项要件的审查。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

111. 结论

由于记录未能确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。