# JAN112022_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：19697820 日期：2022年1月11日

对内布拉斯加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，一位“ 招生与营销总监 ”兼“ 营销学者专家 ”，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第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符合 underlying 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，因此需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) 属于持有高等学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其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之外籍人士。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其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之外籍人士。

(B) 工作邀请豁免-

(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)项关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 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。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍人士本人。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，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。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外籍人士资格的性质或拟议事业，外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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，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。 [2]

[1] 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）。

该外籍人士的贡献；以及该外籍人士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，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。[2]

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。待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此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认定，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，申请人最初表示其打算继续从事教育“ 招生与营销流程 ”方面的职业。他表示其拟议事业“ 专注于让越来越多的国民或美国居民实现其职业和个人目标，从而使美国获得在教育、经济、文化和商业不同领域培养的专业人才。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。他被通知应提交“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”。申请人还被要求提供证明其拟议事业国家重要性的书面证据。

在回应审理主任的补件通知时，申请人表示：

作为招生与营销总监，我的努力不仅是遵守教育部或政府规定的要求，我的努力旨在惠及学生（职业和个人目标）、我所工作的教育机构（社会目标和经济目标）、社会乃至整个国家，培养熟练劳动力、经济持续增长，并培养在文化、艺术和商业方面具有潜力的新专业人才。

申请人进一步表示，他目前受雇于[已隐去]大学，其工作涉及重组“ 招生流程，以实现三方利益（个人-社会-国家） ”。他解释说，其流程包括为其机构创造理念，鼓励潜在学生参与“ 某种将改善其未来的学习 ”。此外，申请人主张其拟议工作旨在使学生“ 理解为了拥有更好的未来，学术准备很重要。我不断寻求创造或置身于社区与我的招生部门之间的那些空间，激发个人进步的感觉。 ”申请人还指出，其工作涉及面试潜在学生并确保入学满足其需求。此外，他表示其工作包括

[2] 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

按照“ 教育机构的特点 ”重构招生流程，以惠及潜在学生。最后，申请人表示其拟议事业包括确保学生完成学业要求、制作入学表格，以及为学生提供推荐。
案卷包括一封2020年7月来自[已隐去]大学校长的信函，信中称申请人自2020年1月起受雇于该大学担任“ 招生与营销主任 ”。3 该信函表明其职责包括建立“ 招生团队作为专业中心 ”；领导“ 大学的晋升与招生团队 ”；举行“ 每月部门会议 ”；就“ 选课、毕业进度和职业决策等问题为学生提供建议 ”；参加“ 教职员工和学院委员会活动 ”；以及提供“ 与[委员会]有效性相关的适当管理信息并报告其结果 ”。申请人还负责开展“ 社交机会以营销招生和注册项目的各个方面 ”，“ 积极支持大学领导层 ”，制定“ 招生部门的战略计划 ”，评估和收取“ 学费和杂费 ”，代表“ 机构参加社区和校园活动 ”，以及管理和监督“ 招生部门 ”。

此外，申请人提交了曾工作过的大学毕业生的支持信。4 例如，[已隐去]声称申请人“ 为社区开发了一个每周六举办的活动，我参加了该活动，他邀请了不同的优质演讲嘉宾，并在该活动中制定了一项策略，使参与者能够理解努力奋斗并拥有美国学位以拥有更美好未来的重要性。 ”此外，[已隐去]表示申请人参加了一次“ 会议，在会上他以特定方式详细解释了……我们开展学术项目所带来的好处，该项目使我获得了个人和职业成长。我立即给了他我的信息并与他预约，以更准确地了解他能做什么，当时他帮助我完成了大学的整个入学流程。 ”同样，[已隐去]表示他在“ [学生]博览会 ”上结识了申请人，“ 从哥伦比亚通过电话和电子邮件我开始入学流程。我一直陪伴自己成为国际学生，当我开始学习项目时，他总是支持我应对出现的任何情况 ”。

此外，[已隐去]表示申请人联系了他，他们“ 开始了一个持续约6个月的入学流程。我记得第一步是[原文如此]完成所有表格和面试以被大学录取。在整个过程中，他在流程的所有方面提供支持，以便……我能够决定攻读工商管理硕士（MBA）[。同样，[已隐去]表示申请人邀请他前往[已隐去]大学校园解释入学流程，[已隐去]还指出他从MBA项目毕业，开始了职业生涯，专注于工作，帮助他的“ 妻子学习特殊儿童项目 ”，买了房子，并拥有“ 一个

3 由于申请人申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，以说明他打算工作的身份，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。
4 虽然我们讨论了这些信函的样本，但我们已审查并考虑了每一封信函。

舒适的生活。”此外，[已隐去]表示申请人向他解释了攻读硕士学位的流程……[已隐去]还提到他们谈话中最重要的部分是“[申请人]向我展示了我如何使我的专业职称等效以及我通过攻读信息技术硕士在职业上可以达到什么程度的方式。”

上述支持信讨论了申请人先前招募学生的工作及其作为招生主任的有效性，但未涉及拟议事业的国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二方面，该方面“将焦点从拟议事业转移到外国人身上。”Id. at 890。此处的问题是，他拟议开展的具体事业在Dhanasar第一方面下是否具有国家重要性。

案卷还包括讨论近期美国大学国际学生入学人数下降、近期国际学生对美国经济价值下降以及因COVID-19疫情导致美国大学外国入学人数下降的文章。此外，申请人提交了一份名单，声称他已在其工作过的大学招收了186名学生。因此，案卷支持审理主任的认定，即申请人拟议的招生与营销主任工作具有实质性价值。

在拒绝申请的决定中，审理主任认定申请人未确立其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人的证据未表明其拟议工作将对领域产生更广泛的影响。此外，审理主任指出，申请人未证明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力或将对美国产生积极经济影响”，达到表明国家重要性的水平。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称其拟议的“在美国作为营销学者专家的工作”旨在“为美国高等教育机构经济的利益尽可能招收大量国际学生。”他主张高等教育机构的收入在“美国经济中发挥基础性作用”，并且“国际学生在2018年为美国经济贡献了450亿美元。”申请人还主张，因COVID-19疫情导致的美国学院和大学外国学生入学人数下降“可能对美国高等教育机构的财务健康构成麻烦”，并使“数千个美国工作岗位”面临风险。此外，他提到美国旅行限制和国际学生入学人数下降，并声称其事业涉及“为美国高等教育机构经济的利益将外国学生招入国家教育体系。”申请人得出结论，其拟议事业具有国家重要性，因为它“将有助于维持美国经济的重要部门”并保留“许多目前因当前疫情而面临危险的工作岗位。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟议开展的具体事业。”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，因为它在一个特定领域具有国家甚至全球

影响。”Id. 我们还指出，“一项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。”Id. at 890。

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“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其大学提供有价值的学生招生和营销服务，但他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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们得出结论，案卷未表明申请人的拟议事业将充分超出其大学及其未来学生，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟议开展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提供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计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，案卷未表明申请人招生和营销项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一方面。

由于案卷中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求证明其拟议事业具有国家重要性，申请人未能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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。