JAN292025_02B5203 · 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：34885621 日期：2025年1月29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）

申请人是一名飞行员和教员，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业类第二优先（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)。申请人还寻求豁免附于该EB-2移民分类的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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 Christo'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。

I. 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)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得酌情豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。同上。虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，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，USCIS可作为裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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为，USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

在回应补充证据请求（RFE）时，申请人提供了其拟议事业的以下概述：

[申请人]的拟议事业是继续其作为航空公司飞行员和飞行教员的身份，以及可持续航空领域的工作，重点是为航空创新先进推进系统和替代燃料。凭借包括航空学理学硕士在内的丰富学术背景，以及其目前在飞机维修工程文凭方面的进展，[申请人]的目标是在航空领域牵头以可持续航空为重点的倡议，起草和实施能够大幅减少航空业碳足迹的工程计划。

关于其继续担任飞行员和教员工作的计划，申请人表示他将提供培训和指导，“ 教育下一代飞行员可持续飞行实践 ”，以及“ 开发一个专为美国航空飞行员和飞行教员学生设计的教学路径项目……以增强飞行员的航空决策、风险管理和单飞行员资源管理技能，同时不损害基本的操纵和舵面技能。 ”关于其拟议事业的可持续性要素，申请人以概括性措辞解释称，他将“ 与专注于大幅减少航空排放的工程创新的顶级研究机构和航空公司合作 ”，表示他将“ 继续开展广泛研究 ”，并利用其“ 由注册专利所证明的创新才能 ”，“ 与飞机设计和工程团队合作，探索使飞机更省油、更环保的改装和大修。 ”

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人重申了其关于事业国家重要性的解释，主张审理主任对证据的评估仅集中于拟议事业的一部分：解决美国所称的合格飞行员短缺问题。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架的第一项要件确立其资格。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上 at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“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。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 at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。同上 at 889。

申请人提供了讨论航空业的报告和文章，以及概述国会和白宫关于航空在经济中重要性以及需要更多可及飞行培训机会的倡议的文件。尽管申请人在其RFE回应中主张其事业将推进这些文件中描述的某些目标，但材料本身并未提供关于申请人就其在美国航空领域工作意图的任何具体计划的充分洞见。虽然这些文件涉及申请人打算工作的领域，但并未说明申请人在航空领域开展的具体工作将如何具有国家重要性的潜在前瞻性影响。而且，尽管申请人还提供了关于其教育和经验的文件，包括在中国获得的用于车辆的磁性悬挂弹簧和元素周期表教学装置的专利，但该信息并未提供关于申请人所设想的任何具体拟议事业的洞见，除了继续其作为飞行员和教员的工作之外；例如，申请人未解释其现有专利可能如何与其拟议事业相关，也未解释其将把何种创新应用于航空业内具体方面，或如何部署这些创新以在国家层面产生影响。

同样，来自同事、前同学和一名前学生的支持信讨论了申请人作为飞行员和教员的资格，但未提供关于申请人拟议事业的具体信息。尽管这些及其他支持信赞扬申请人的知识和技能，但它们并未阐明他打算在美国从事的任何确定事业。本办公室注意到，工作经验证据通常与Matter of Dhanasar第一项要件所讨论的事业国家重要性无关，而与第二项要件[2]有关，后者评估个人是否处于有利地位以推进事业。此外，尽管一封专家意见信讨论了航空业的重要性和飞行员短缺，但它并未

2 由于申请人未能依据Dhanasar框架的第一项要件确立资格，关于第二和第三项要件的裁定对最终决定并非必要；因此，它们将在本决定中予以保留。

未解释申请人作为个人飞行员或飞行员教员的工作将如何解决任何全国性飞行员短缺问题。因此，这些信函不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人还在其 RFE 回复中对其事业作了以下描述：

全球航空业正处于十字路口。随着航空出行需求的增加与环境关切并存，创新需求迫切。近期研究表明，到 2040 年，全球商用飞机机队中超过 40% 可能实现电动化。预计到 2050 年，替代燃料也将占航空业燃料需求的相当大一部分。[申请人]理解这一转型阶段的细微之处与挑战。他的工作不仅旨在提高效率，还旨在将美国航空业定位为可持续发展的世界领导者。此类创新的潜在益处是多方面的：减少碳排放、降低运营成本，并对环境产生显著的积极影响。

虽然我们认可申请人提高航空业效率、提升美国在该领域地位的一般意图是一项具有实质价值的事业，但他并未详细说明其作为该领域个人的工作将如何具体实现其宽泛描述的抱负。同样，我们在评估一项事业是否具有国家重要性时，考虑的不是申请人打算工作的行业或领域的整体重要性，而是申请人打算从事的具体事业。尽管一项被证明具有显著潜力、能够广泛增进社会福利的事业可被视为具有国家重要性，3 但在此，申请人描述的是笼统目标，除有意与实体合作、可能为航空业内复杂问题开发方法之外，并未界定其具体事业。并且，尽管申请人笼统推测其工作的影响将在美国创造就业，但他未提供独立证据，也未以其他方式解释其将如何在足以对某一特定区域产生显著影响或对某一特定领域产生预期全国性影响的层面上创造就业。申请人必须以相关、具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。记录中不包含计划或其他表明申请人的个人工作将如何在 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响经济的迹象。

申请人未具体描述其将如何开展达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平之规模的事业。Id. at 890。尽管申请人宽泛描述了其打算提供的服务，但他未解释其工作将如何产生全国层面影响，以实现美国的目标——如其在 RFE 回复中所述——实现可持续航空并发展美国劳动力。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对

3 See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1).

申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，其未确立其符合国家利益豁免资格，或作为裁量事项本应获得该豁免。申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。