JAN302024_03B5203 · 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：29667365 日期：2024年1月30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）

申请人是一名土木项目经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第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，认定记录未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 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。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项，对归类为 EB-2 类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位，能够推进

拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公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。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任注意到，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士成员被归类为 EB-2。但审理主任最终认定，申请人具有实质价值的 [1] 拟从事的事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任还认定，申请人并非处于有利地位能够推进其拟从事的事业。审理主任并认定，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于对法律和事实的错误认定。具体而言，申请人主张审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准，并声称审理主任未考虑申请人提交的全部证据。申请人在上诉中称，其在

[1] 申请人提交了大量与美国民用道路和设施基础设施相关的文章、网页以及来自非营利研究组织和行政级别机构的报告。该证据支持申请人拟从事事业领域的整体价值。因此审理主任正确认定申请人的拟从事事业具有实质价值。但是，与申请人的主张相反，同一证据并未充分描述申请人的具体拟从事事业将如何广泛涉及建筑、基础设施和土木工程中达到国家重要性水平的事项，如下文所述。

上诉前及上诉时提交的记录表明，申请人符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并值得以国家利益为由对工作邀请、并因此对劳工证给予自由裁量豁免。

A. 拟从事的事业

在初始申请的第6部分，申请人将其事业描述为“ 土木项目经理 ”，将“ [指]导工程活动，确保遵守环境、安全或其他政府法规。管理和指导项目现场的施工、运营或维护活动。检查项目现场以监控进展并确保符合设计规范和安全或卫生标准。就设计、施工、项目修改或结构维修向工业或管理人员提供技术建议。估算材料、设备或劳动力的数量和成本以确定项目可行性。 ”具体而言，申请人在其陈述和商业计划中描述的拟从事事业，旨在通过参与建筑建设项目开发、降低建筑材料的成本和使用量以及满足经济适用住房需求，使美国整体经济受益。申请人预期其拟从事的事业将产生直接和间接就业增长等经济效益。

B. 国家重要性

审理主任认定，申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人未证明拟从事事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

在 Dhanasar 下确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在 Dhanasar 下确定国家重要性时，关键在于拟从事的事业是否具有潜在的前瞻性影响，且其更广泛影响达到国家重要性水平。因此，受审查的不是非公民将填补或履行何种职责或职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

如上所述，申请人拟从事的事业是继续在其全资拥有并经营实体中担任“ 土木项目经理 ”的职业，_____，为与其签订“ 合同 ”委托其进行“ 项目开发、设计和施工 ”的“ 客户 ”谋利。申请人通过标榜其开展拟从事事业据称产生的副产品（如上所述），即通过参与建筑项目开发促进美国整体经济、降低建筑材料的成本和使用量、满足经济适用住房需求以及创造就业和增长，来确立其符合Dhanasar框架第一项要件下的资格。申请人提交了两份个人陈述、两份商业计划书、其

简历、学历文件、评估报告和证书、数封推荐信、两封专家意见书，以及来自私营和公共部门实体的数篇文章和报告。2 申请人主张，其代表可能聘用其服务的客户在建筑项目开发领域继续工作所具有的潜在价值，广泛涉及国家重要性。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任包括提供证据责任和说服责任）。首先，申请人必须满足提供证据责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供符合相关成文法、法规和政策规定的证据，足以使该问题得到实体审理。

经审查申请人提交至案卷的证据和论证，申请人对某事业的描述存在明显缺陷。申请人的证据和论证无法帮助其履行提供证据责任和说服责任，因为其与Dhanasar框架第一项要件下拟从事事业的国家重要性无关。

申请人的个人陈述实质上强调，正是其对拟从事事业的执行，因其在该领域超过20年的持续工作，将使其提升至国家重要性的水平。申请人描述了其拟从事事业的任务和目标。申请人称，其过往工作经验和成就使其在拟从事事业中的工作有可能取得有利于美国国家利益的成果。在上诉中，申请人实质上试图说服我们，其多年逐步积累的执行建筑项目的经验，将使其拟在美国从事的任何事业提升至国家重要性的水平。他们还强调其自诩的“ 在土木工程和施工管理领域受过广泛培训并拥有经证明经验的成就卓著专业人士 ”身份，作为其拟从事事业“ 改善……美国民用基础设施和服务工程 ”的证据。但申请人的主张不具说服力。申请人的论证凸显出对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件着眼于拟从事的事业，而非申请人对该拟从事事业的执行。因此，Dhanasar框架不关注拟从事事业的成功或申请人此前在其领域中的过往记录。申请人关于其在其拟从事领域过往成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。因此，申请人关于其迄今为止成功职业生涯的主张，以及关于其成就和认可（尽管有限）的证据和信息，与根据Dhanasar分析框架第一项要件审查其资格无关。

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

申请人的就业核实信、雇主信和推荐信未反映拟从事事业如何涉及国家重要性，因为这些信件侧重于申请人的过往工作。在根据Dhanasar第一项要件评估拟从事事业的国家重要性时，我们关注的是其潜在的预期或未来影响。申请人证明此前从事过类似工作，并不影响拟从事事业基于其国家重要性的潜在预期影响。

从一开始，申请人的商业计划书就将其事业表述为面向与其签订服务“ 合同 ”的“ 客户 ”，特别是在佐治亚州。申请人打算面向建筑公司、有意建房的个人，以及有意翻修其场所并可能在建筑行业咨询和建筑项目管理方面寻求其服务的企业和个人。申请人强调建筑业的生产率问题、“ 美国基础设施老化 ”、建筑项目管理和土木工程的重要性、美国政府改善美国基础设施的举措、佐治亚州的建筑问题、就业市场缺口、住宅市场上升、建筑业对美国经济的规模和重要性，以及经济适用住房需求，作为其拟从事事业能够在广泛涉及国家重要性事项的层面上加以解决的问题。

申请人实质上主张，其在佐治亚州的建筑行业咨询及建筑项目开发和管理活动将产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。然而，申请人并未将其工作与其为目标市场具体所做工作之外的该领域任何更广泛影响联系起来。申请人表达了雄心勃勃的计划，拟将其服务从佐治亚州某一地方扩展至整个佐治亚州，此后扩展至全美国。但如上所述，并不要求申请人拟从事事业通过其活动产生的利益延伸至佐治亚州地理边界之外。更广泛的影响可以超出某一拟从事事业的地理位置和重点。然而，相关调查在于更广泛的影响是否适用于仅狭隘地赋予拟从事事业利益之外。申请人未证明赋予其客户的利益如何超出其客户本身。

申请人主张，商业计划书包含研究和数据分析，表明对拟从事事业目标区域佐治亚州经济状况有清晰理解。因此，申请人主张其已证明拟从事事业的积极经济利益。然而，案卷中的证据并未反映佐治亚州整体是一个经济萧条地区。案卷中的证据也未识别或支持佐治亚州内与申请人拟从事事业特别相关的任何具体经济萧条地区。而且，除了描述为聘用申请人提供建筑咨询及建筑项目开发和管理服务的个人或企业实现建筑目标的潜力外，申请人的商业计划书未能充分证明申请人拟从事事业对其整个领域的潜在预期经济影响。案卷中的证据未能充分证明在佐治亚州开展拟从事事业的服务将如何在建筑咨询或建筑项目开发和管理领域广泛涉及达到国家重要性水平的事项。

申请人预计，随着总收入和净收入增加并导致薪资支出增加，将为其拟从事事业大量招聘员工。但我们注意到，申请人提交至案卷的两份商业计划书在就业创造和财务数据方面存在差异巨大的数字，且未作解释。因此，从案卷中不清楚申请人拟从事事业预期就业创造的真实规模及其所在地点，以致我们无法评估其是否会产生与国家级重要性相称的大幅预期积极经济影响。

申请人提供了充分证据以支持其拟议事业的实质价值，并提供了相同证据以支持其拟议事业的国家重要性。但并非每一项声称解决建筑业生产力问题、且与美国政府在建筑和基础设施领域的举措相邻的“ 美国老化基础设施 ”的事业都具有国家重要性。我们在Dhanasar案中说过，我们关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并“ 寻找更广泛的影响 ”以确定拟议事业的国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。记录中的证据未能充分证明申请人的活动如何广泛涉及与基础设施相关的事项。如前所述，申请人的目标市场由建筑公司、打算建房的个人以及打算翻新其场所的企业和个人组成。尚不清楚申请人所描述的、主要为住宅或营业场所的住宅、商业和工业建筑如何改善对美国基础设施具有重要性的事项。记录未能令人信服地证明，按申请人意图以高效或可负担方式建造的住宅、商业和工业建筑将如何以达到国家重要性水平的方式支持美国基础设施。记录中不包含足以支持外推申请人建筑咨询和建筑项目开发活动的证据，以确定申请人拟议事业的潜在预期影响是否具有更广泛的影响或积极经济影响，从而对美国基础设施事项达到国家重要性水平。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。参见Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格推定性证据。同上。申请人提交了两份专家意见陈述。一份由[已隐去]土木工程荣休教授撰写。另一份由[已隐去]土木与环境工程荣休教授撰写。两份意见函的日期均为2022年12月22日。[已隐去]的意见侧重于申请人“ 作为土木工程领域有成就的贡献者的能力和成就 ”。[已隐去]的意见侧重于申请人“ 作为建筑行业有成就的贡献者的能力和成就 ”。但这些意见陈述也未能说明申请人的拟议事业如何达到影响国家重要性的水平。

首先，我们注意到两位作者在发表意见时均侧重于申请人的“ 能力和成就 ”。但如我们先前所述，第一项要件侧重于拟议事业。因此，申请人的“ 能力和成就 ”并非评估拟议事业国家重要性的相关考量因素。

此外，两位作者均试图将申请人拟议事业的国家重要性植根于建筑、基础设施或土木工程领域的重要性。但在评估国家重要性时，我们关注的不是该领域的重要性；我们评估的是具体拟议事业。如我们先前所述，仅仅提出一项与对美国具有实质价值或特别关注的领域相邻的事业，并不会使该事业当然具有国家重要性。两位作者均未偏离其对建筑、基础设施和土木工程领域重要性的描述，去评估申请人的具体事业，以及该事业如何通过其对建筑、基础设施或土木工程领域具体贡献的更广泛影响而产生预期积极影响。两位作者也均未充分描述积极经济影响，而只是列出了与申请人拟议事业相关行业有关的财务统计数据。换言之，两位作者均未令人信服地证明申请人事业在其所列财务统计数据背景下的影响，以便能够对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，从而确定其是否达到国家重要性水平。两位作者均讨论了建筑业、基础设施项目和土木工程举措对环境的影响，以主张申请人拟议事业带来的广泛个人和社会效益。但两位作者均未充分描述申请人对高效利用建筑资源和减少浪费的承诺如何对建筑业、基础设施项目和土木工程举措产生更广泛的影响，而不仅限于聘请申请人提供服务的实体，从而可据此审查其是否达到国家重要性水平。

总之，记录中不包含相关、有证明力或实质性的证据，证明申请人的拟议事业通过其对该领域的更广泛影响或其积极经济效应具有潜在积极影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们保留申请人是否在Dhanasar分析框架其余要件下证明资格的问题。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. at 25及Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. at 526 n.7。因此，我们驳回申请人的上诉。

裁定：上诉被驳回。