# JUN062023_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：26375488 日期：2023年6月6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）

申请人是一名教师，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2移民分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）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。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 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）。

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well positioned）以推进拟议事业；以及
- 总体权衡，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件（prong）——实质价值和国家重要性——聚焦于该外籍国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。在确定拟议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（potential prospective impact）。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍国民。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：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请的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：鉴于该外籍国民的资格性质或拟议事业，该外籍国民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国民的贡献中受益；以及对该外籍国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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作邀请的要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请的要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人未满足第一项要件，因为其拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。[2]

由于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免的资格，我们无需处理第二项和第三项要件。经重新审查，我们认为申请人未能证明其事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

[2] 审理主任还认定申请人满足第二项要件，即处于有利地位以开展其拟议事业，但不满足Dhanasar的第三项要件。

申请人在上诉中主张，审理主任在裁定其拟议事业的国家重要性时，错误地适用了更严格的审查标准，且未能整体考虑证据，特别是申请人的个人陈述、支持信、具有证明力的研究以及三份专家意见。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的内容“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们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）。Id.; 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提交的个别文件，并权衡其全部证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人在I-140表格上最初声明其拟议就业为“英语、外语和ESOL教师”，其拟议事业为“教授成人和儿童英语及外语”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份个人陈述，其中描述其作为教师和语言学家的职业生涯，解释其目前作为ESOL教师的职位及其教学方法，并表明其尽其所能运用技能为学生带来改变的决心。然而，申请人的陈述除表明其打算继续在当地一所中学担任ESOL教师外，未提供任何其他细节。

在回应审理主任的第二份证据请求时，申请人提交了一份修订的个人陈述，并声称“其事业对语言教学整体领域具有影响”。在Dhanasar中，我们指出“[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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，记录中没有任何证据表明其具体的教学方法对语言教学整体领域有所贡献。申请人提交了其“SPARTA”语言教学书的副本，但记录中缺乏证据表明其他语言教师在该地区或全国广泛使用此书。

申请人进一步声明其教学策略融合了各种语言学理论和概念，并提交了由其他专家撰写的关于同源意识（cognate awareness）使用的语言学研究论文，以及关于语言迁移方法和对比修辞现象的维基百科摘录。然而，记录中不包含证据表明申请人使用所述教学策略以达到国家重要性的方式影响该领域。

申请人还声称“其事业帮助联邦政府减少诸如Title III等项目的支出”，以及“其事业受到美国及国际上各种教育组织的关注，包括政府资助的组织”。然而，申请人未提供佐证证据，说明其具体的教学事业如何直接影响联邦政府支出，或除其目前受雇的学区外，还有哪些其他国内或国际组织对其教学方法感兴趣。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

相反，记录中主要包含来自其同事和前学生的推荐信，这些推荐信讨论了申请人作为ESOL教师的知识、技能和工作经验。然而，这些文件涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题在于申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。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。同上。然而，这些推荐信并未说明她在当地中学的教学事业如何达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

申请人提交了许多关于教师职业和ESOL教师重要性、语言多样性和多语言技能价值以及广泛讨论教学领域人才短缺的文章和行业报告。然而，在确定国家重要性时，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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。因此，申请人必须证明其拟议教学事业的国家重要性，而非其打算从事的教学领域的国家重要性。尽管我们认可ESOL教师的实质价值和重大贡献，但仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人在上诉时重新提交了三封专家意见书，分别来自I I大学的教育学教授；t----------'----,_p_ro_f_e_s-so_r_o_f_S_p_an_1_ · s___.h翻译at l!大学；以及.__ _____。这些信件赞扬申请人作为ESOL教师的职业生涯，并讨论ESOL教师的价值及其对所有未来语言学习者的整体影响。然而，专家意见并未涉及申请人作为ESOL教师的拟议事业的具体影响，也未涉及她在当地学校或学区之外的教学领域的具体教学方法。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为其工作的影响主要限于其学校或学区，我们认定申请人在本案中未确立其拟议事业将充分延伸至其学校和学生的范围之外，从而更广泛地影响区域或国家经济。同上，第893页。

此外，在Dhanasar中，我们指出“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上，第889页。我们指出，“ 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，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。

申请人主张她在经济萧条地区任教，但未能证明其教学事业将为萧条地区创造达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的经济利益。同上。申请人将其“ 帮助学生更快、更高效地学习第二语言 ”的拟议事业与提高这些学生的就业前景并最终以其就业能力刺激经济

增长相联系的主张过于牵强，不足以充分显示拟议事业的影响达到与国家重要性相称的水平。

基于这些理由，我们认定申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获该豁免。

命令：上诉被驳回。