MAR202025_04B5203 · 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：37195863 日期：2025年3月20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）

申请人是一名气候经济学研究人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明拟从事事业的全国重要性。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

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外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，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：

- 拟从事事业兼具实质价值与全国重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2移民分类的资格，即高级学位专业人士。[2] 因此，剩余问题是申请人是否已依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

申请人拟赴美国继续研究碳限额与交易市场的经济学以及绿色就业创造。在其向审理主任提交的原始个人陈述中，申请人表示：

我拟从事的事业是分析碳市场、限额与交易项目以及绿色就业创造的经济学，以推动知情政策决策、促进可持续性，并促进公平和包容的全球发展。

申请人进一步表示，他打算“ 在美国谋求助理教授职位 ”。具体而言，申请人称他希望在某大学谋求职位，并计划在该校开展研究。

我计划的研究课题包括调查采用可再生能源的经济影响及其创造绿色就业的潜力。此外，我打算探索碳交易机制在减缓气候变化方面的有效性及其对全球经济发展的影响。

审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值，但缺乏充分证据证明其达到全国重要性的水平，并发出了补充证据请求。作为回应，申请人提供了补充个人陈述以及与既往研究成就和推荐信相关的补充证据。在其补充个人陈述中，申请人为其拟从事事业提供了更多背景，包括相关立法、国际协议、行政命令以及与气候变化和绿色就业创造相关的政府

[1] 参见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 我们注意到申请人在尼泊尔获得三年制学士学位后才攻读研究生。根据AACRAO Edge对尼泊尔大学学位的分析，“ 学习3年后授予的学士学位代表所达到的教育水平相当于在美国接受3年大学学习。 ”www.aacrao.org。USCIS长期以来将学士学位视为需要四年教育的学位。参见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (BIA 1977)，另参见 Viraj, LLC v. U.S. Atty. Gen., 578 F. App'x 907, 910 (11th Cir. 2014)。

政策。他进一步更清晰地说明了其希望推进的研究方向：

我目前正在研究了解美国农业领域的自愿碳市场。我的热情在于解决农业领域的碳市场问题——农业是生计的关键部门——美国可以在该领域发挥引领作用，并为全世界提供解决方案。

申请人还提供了与其个人陈述相关的参考资料、USCIS政策材料以及先例决定。

A. 拟从事事业的全国重要性

第一项要件，即实质价值与全国重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。在确定拟从事事业是否具有全国重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。同上。

审理主任认定所提供的证据不足以确立申请人拟从事事业的全国重要性，并指出申请人未明确其拟研究的具体内容或该研究可能如何更广泛地影响美国。审理主任强调我们在Dhanasar中的认定，指出仅仅在研究或工作于具有全国重要性的行业或领域，并不足以表明申请人对该行业或领域的具体贡献将达到全国重要性的水平。

在上诉中，申请人主张记录中的证据表明他目前正在为未来发表成果进行研究，且审理主任未适当考虑证明其在该领域成功记录或其在环境经济学继续研究计划的证据。为此，他援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 和 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)，以支持其主张，即审理主任未能整体考虑全部证据属于错误。我们注意到，Buletini是地区法院判决，且本案并非源自密歇根东区联邦地区法院，因为申请人居住在美国境外。即便如此，Buletini中的法院和Matter of E-M-中的区域专员均未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，这些决定也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请作出有理由的考虑时，并不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。参见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只]要[USCIS]对申请给予了有理由的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。 ”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽阐释 ”）。

申请人进一步主张，其已通过优势证据标准证明其事业具有国家重要性。申请人强调其此前向审理主任所作的陈述，内容涉及碳市场的重要性、美国对减少温室气体排放的承诺、碳市场的经济性，以及美国在前一届政府期间加入的立法和国际气候协定。尽管这些信息凸显了该行业本身的重要性，但并未显示申请人对该行业的贡献的重要性。在其原始提交材料中，申请人提供了专家意见函作为证据，证明其工作达到了国家重要性的水平。D-K-B-3的函件称，申请人对气候变化对尼泊尔粮食作物生产的经济影响进行了大量研究。该函件未提供任何具体实例说明申请人过去的研究与其拟议事业有何关联，也未就其在美未来潜在研究的实质价值提供见解。S-S-的第二封函件再次讨论了其在尼泊尔水稻生产方面的研究以及气候变化适应的经济学。该函件还讨论了申请人对绿色银行的研究。该函件未就申请人在美国研究总量管制与交易市场或绿色就业创造的拟议事业提供见解。两封函件的重点均为申请人过去的成就，这与Dhanasar第二项要件相关，但并不能确立申请人未来研究或教学活动的国家重要性。

申请人关于其拟议事业国家重要性的论证大部分集中在其过去在无关研究中的成功以及气候变化研究的一般重要性上。申请人援引了美国政府与应对气候变化相关的各项政策立场，包括总量管制与交易市场和绿色就业创造，并强调其拟议研究将推进这些政策举措。4 基于案卷整体情况，包括申请人的陈述、专家意见函和先前研究，申请人未能确立其拟议事业将产生足以达到国家重要性水平的经济、文化或教育影响。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似工作中的教育背景、技能、知识和成功记录；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。同上。

在上诉中，申请人声称审理主任认定其处于有利地位推进拟议事业。我们不同意。审理主任并未作出申请人处于有利地位推进其拟议事业的肯定性认定。由于申请人不符合

3 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。

4 我们注意到美国政策随时间推移而变化以满足国家需要。就申请人主张其研究支持实现《巴黎气候协定》下的碳排放目标并将支持绿色就业创造而言，我们注意到美国已退出《巴黎气候协定》，并将美国资源重新集中于最大化传统碳基燃料来源，并取消申请人拟研究的部分环境监管机制。见 Putting America First in International Environmental Agreements; Unleashing American Energy; and Declaring a National Energy Emergency, 2025年1月20日，www.whitehouse.gov。

Dhanasar第一项要件下的国家利益豁免，审理主任选择不处理第二项和第三项要件。尽管对于本案的最终裁决并非必要，我们注意到申请人未提供充分证据证明其处于有利地位推进其事业。我们认可申请人的学术记录及其与拟议事业相关的先前研究，然而，并非每一位拥有学术资历的个人都将处于有利地位在美国推进学术研究。申请人未提供进行研究的充分模式或计划，也未表明其已获得企业、政府实体、非政府组织或学术机构对其研究事业的资助或合作的兴趣。此外，申请人声称寻求获得“ 像 大学 ”这样的学术机构的助理教授职位，但其并未表明已获得 大学或任何类似学术或研究机构的助理教授职位邀约，以使其能够从事其拟议研究。

案卷表明申请人在其研究生学习和职业生涯期间进行了研究、发表了研究成果并作了研究展示，但其并未表明该工作使其处于有利地位推进其拟议研究。虽然我们认识到研究必须以某种方式为知识库增添信息才能被接受发表、展示、资助或获得学术学分，但并非每一位进行了原创研究的个人都将被认定处于有利地位推进其拟议事业。相反，我们审查Dhanasar中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议研究目标方面的进展、在类似工作中的成功记录或在相关方中产生的兴趣是否支持此类认定。同上，第890页。然而，申请人未能充分证明其已发表和展示的工作推动了碳总量管制与交易市场或绿色就业创造领域的进展，或在该领域产生了大量积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成推进与碳总量管制与交易市场相关研究的成功或进展记录。由于案卷不足以证明申请人处于有利地位推进其拟议研究事业，其未能确立满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀约要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在此，申请人主张由于其领域的重要性以及劳工证的不切实际性，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未能如Dhanasar框架第一项和第二项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性或证明其处于有利地位推进其拟议事业，其不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项或第二项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在裁量基础上值得获得国家利益豁免

作为裁量事项。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。