MAR262024_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：30188978 日期：2024年3月26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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）否决了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所要求的工作邀请（job offer）的资格，因而也未能证明豁免劳工证（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。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）证明其符合资格。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。1

I. 法律

为证明符合国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明以自由裁量方式豁免工作要求“符合国家利益”的正当性。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在符合以下条件时授予国家利益豁免：

1 审理主任的决定仅涉及申请人是否符合国家利益豁免的资格。由于申请人在上诉中未能证明符合国家利益豁免的资格，本办公室无需将此事发回重审（remand）由审理主任对基础移民分类作出裁定。
2 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 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，能够推进拟议事业，且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函（cover letter）陈述：

[申请人]的拟议事业是创建一个教育和科技平台，以帮助改善美国的STEM[科学、技术、工程和数学]教育。具体而言，该平台将寻求加强学校现有的STEM教育和课程，并帮助弥合传统教育与21世纪教育之间的差距，后者将STEM融入教育的各个方面。申请人构建更好教育体系的方法是与学校、教育工作者、行业专家、企业和投资者共同合作。

此外，[申请人]将采用一种名为学习管理系统（Learning Management System, LMS）的新技术，使包括学区、学校管理团队、课堂教师和家长在内的每个利益相关者都能在一个平台上无缝连接。LMS仍是一项不断发展的技术，但这一技术极大地提高了教育中的日常工作，例如减少大量文书工作和沟通。

（附件省略。）

此外，申请人提供了一份陈述，其中反映：

我的拟议事业是通过利用STEM教育和教育技术，在美国建设更好的教育。儿童是[原文如此]国家的未来，在地区乃至马萨诸塞州，改善教育运作方式还有很多工作要做……

我的项目从构建可扩展且灵活的STEM课程开始。每当我与传统学科的教师合作时，他们都高度评价我的课程的学习效果。第一步是将我的课程整合到他们各年级的课程中，使学生能够理解学科之间、STEM与现实世界之间的联系。第二步是尽可能灵活地将其扩展到所有年级课程，兼顾年龄、性别和背景。我将凭借我的业务发展能力让企业参与这一阶段，因为他们才是了解

世界最新趋势的人。从企业社会责任的角度来看，企业获得认可和曝光也是很好的……

此外，创新的教育技术往往由初创企业发明。教育技术常被视为技术创新的最后一大前沿，而我一直在通过我的投资活动与教育技术初创企业合作。LMS只是教育界从中受益的一个例子，美国有许多公司正试图以其出色的技术创新教育。作为一名投资和业务发展专业人士，验证什么在学校和教育系统中更有效是我的重要技能。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了一份关于“ 在马萨诸塞州设立和运营教育实体 ”的商业计划。此外，申请人提供了一份“ 国家利益声明 ”，其中表明：

STEM教育可以帮助缩小不同人群之间的差距。通过为所有学生提供获得高质量STEM教育的机会，我们可以帮助创造公平的竞争环境，让所有人都有成功的机会。

……STEM教育和教育技术在美国至关重要，可推动经济增长、提供就业机会、促进创新、解决劳动力缺口并应对社会挑战。我在STEM教育和教育技术方面的事业将有助于美国确保其经济未来、保持其技术领先地位，并培养能够满足快速变化世界需求的技术熟练劳动力。

在上诉中，申请人主张：

这一事业显然不同于申请人为推进该事业而寻求从事的拟议就业。申请人通过设立和运营教育实体而从事的就业，应相应地仅被视为实现或以其他方式推进事业的载体，我们谨请审理官员按照具有约束力的先例要求，基于申请人的拟议事业进行国家重要性评估。

申请人最初并未表明任何拥有和经营企业的意图。申请人必须证明从提交申请之时起并持续至裁定期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在一组新的事实使申请人变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，本办公室不会考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即开设、拥有和运营其自己的教育实体。

关于实质价值，事业的 merit 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人提供了关于STEM、教育和技术的广泛主题和信息。在此，申请人已证明其初始拟议事业具有实质价值。

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，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其创建教育和科技平台的特定拟议事业具有国家重要性，而不是STEM领域、教育、职业及相关主题的重要性。3 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。 ”Id. 我们还指出，“ 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，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。 ”Id. 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，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其平台如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。与本案类似，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其特定事业如何充分延伸至马萨诸塞地区的潜在学生或客户之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。4

最后，申请人未证明其教育和LMS技术平台如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。相反，申请人主张并引用与STEM劳动力和市场一般机会相关的文件。由于缺乏关于其特定未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据，记录未显示其教育和技术平台对美国区域或国家经济产生的任何利益会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的，申请人未能

3 申请人的主张和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。
4 另一般参见5 USCIS政策手册D.2，https://www.uscis.gov/policymanual（指示虽然例如STEM领域的拟议课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域的影响，因此通常不会确立其国家重要性）。

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对Dhanasar案所述第二和第三要件下其资格的进一步分析将无实际意义。5

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5 参见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 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。