MAR262025_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：37525491 日期：2025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）

申请人是一名成本估算师，寻求第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求给予国家利益豁免。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否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性、其处于推进该事业的有利地位，或者总体而言，豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证，将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

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。

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的人士。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

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“ 在国家利益 ”下对工作要求给予自由裁量的豁免。该法第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] 批准国家利益豁免，如果

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于推进拟议事业的有利地位；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。同上。

二、分析

记录显示申请人获得了[已隐去]大学土木工程硕士学位。根据其简历，申请人自2023年1月起在[已隐去]担任成本经理，此前曾在哈萨克斯坦的公司担任成本估算师。申请人的事业是在电动汽车（EV）行业担任成本估算师，“特别侧重于在美国开发EV电池工厂”。

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的决定“未能实质性地处理所提交的证据体系，而是依赖通用模板语言”。申请人还主张该决定“忽视了记录中的证据，违反了Matter of Chawathe所规定的对每项证据的相关性和证明价值进行彻底审查的要求”。

本办公室承认，审理主任的决定在分析事业的国家重要性时未具体指明特定证据。然而，当审理主任对申请给予理性考量并作出充分认定时，并不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Yahkpua v. INS, 770 F.2d 1317, 1321 (5th Cir. 1985)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)）。在此，尽管审理主任未在记录中逐一点名具体证据，该决定反映了审理主任对相关证据的整体考量以及导向充分认定的理性讨论。

经重新审查，本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人未能证明其事业的国家重要性。在优势证据标准下，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。如下文所述，申请人提交的证据在支持事业的国家重要性方面缺乏证明价值。

为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室聚焦于外籍人士拟从事的具体事业，并审视记录其“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，

[2] 基于此证据，申请人符合高级学位专业人士的资格。

[3] 该公司似乎在建　　筑和工程领域提供成本和项目管理咨询服务。

“ 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。

申请人主张，其事业的国家重要性显而易见，体现在建设EV电池工厂的重要性以及其作为建筑成本估算师职业的价值上。申请人声称其事业支持“ 关键国家目标 ”，如发展EV基础设施、能源独立和减少碳排放，并直接促进“ 建筑、工程和项目管理等多个部门的就业创造 ”、未来技术进步、环境效益和供应链稳定性。

为支持其主张，申请人提交了大量文章和报告，例如关于EV效益的研究、EV电池工厂和充电网络的前景、清洁能源就业的重要性；拜登-哈里斯政府关于投资可负担电动汽车和创造节约成本的清洁能源的情况说明书；2021年6月白宫关于EV所用高容量电池供应链问题的报告；以及2020年联合国关于可持续发展目标的报告。[4]

然而，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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人主要依赖行业文章和报告来主张其事业所属领域具有国家重要性，而非聚焦于其具体事业。这些文章和报告均未具体提及申请人的姓名或其工作，也未讨论政府推广使用申请人特定方法或解决方案的利益，从而使其具有“ 在特定领域内乃至全球的影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或以其他方式具有更广泛的影响，如“ 显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

申请人声称其拟议事业“ 显著超越 ”成本估算师的职能，如有效估算、规划和管理建筑成本。申请人表示其角色包括“ [领导]对建立强大的国家EV基础设施至关重要的项目 ”；“ [参与]与关键利益相关者的战略决策过程，以推动支持美国政府清洁能源未来目标的国家项目 ”；“ 开发培训项目以提升绿色技术领域建筑管理行业的行业标准 ”；以及“ [与]行业团体和政策制定者合作，倡导支持EV基础设施增长的变化 ”。然而，记录中未包含任何关于他将如何提供必要培训项目、与政府官员接触或参与国家项目决策过程的具体计划。

申请人还提交了各种推荐信和意见书。一些推荐信赞扬申请人在哈萨克斯坦担任成本顾问或成本估算师的技能和经验、其作为研究生助教的领导力和能力，以及其

[4] 这不是申请人提交的行业文章和报告的详尽清单，而是代表为支持其事业的国家重要性而提交的证据。

认证及会员资格，附有~----------~ · 然而，这些信函仅证明申请人在其过往参与和项目中的成就，并未充分说明其具体的未来事业及其对电动汽车制造、电动汽车电池工厂建设或成本估算师职业的广泛影响。此外，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Id. at 890。

申请人提交了其在当前雇佣过程中创建的成本模型副本，以及客户就其工作给予正面反馈的电子邮件。我们认可申请人作为电动汽车电池工厂项目成本估算师的职位对其雇主具有价值；然而，申请人未能证明公司运营所产生的经济影响和技术进步可直接归因于其特定职位。此外，证据未能证明其作为成本估算师的拟议事业的潜在预期影响达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

记录中包含一封由另一家建筑咨询公司专业人员出具的书面意见函。该作者笼统提及建设电动汽车电池工厂的重要性、国家对可持续能源的承诺，以及熟练成本管理服务在电动汽车电池工厂项目成功实施中的重要意义。然而，该作者未包含任何关于申请人拟议事业及其影响达到国家重要性水平的有说服力的佐证信息。作为裁量事项，我们可将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定，且专家意见函的提交并非资格认定的推定证据。Id. 在此，该专家意见函证明价值甚微，因其将领域整体的重要性与特定事业的国家重要性混为一谈。

随上诉，申请人提交了关于各公司投资和建设电动汽车电池工厂的各种项目和事业的新增新闻文章，以及此前提交的2022年2月关于关键和新兴技术的报告。申请人主张，随着“ 电动汽车市场持续扩张 ”和“ 对先进电池生产能力的需求 ”增加，其事业“ 将确保这些项目……按关键时间表和预算完成，巩固我在推进国家利益中的作用 ”，并“ 在塑造美国清洁能源基础设施格局中发挥关键作用 ”。尽管我们认可此类电动汽车创新的价值以及STEM相关职业的重要性，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。如前所述，拟议事业本身必须达到Dhanasar所规定的预期影响水平。

在此，申请人未能充分证明拟议事业如何能够超越其雇主及其客户，进而影响电动汽车电池工厂的建设行业或更广泛的建筑成本估算师职业。申请人亦未证明其未来项目提供有助于行业进步的原创性创新，或具有其他更广泛的影响，例如显著的就业创造潜力或重大经济效应。缺乏关于该事业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业不符合Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

由于记录中的文件未能充分确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或作为裁量事项在其他方面值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。