MAY282025_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：38265722 日期：2025年5月28日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（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)。SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。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依据框架。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：

- 拟议事业（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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

[1] 参见 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）。

II. 分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士。上诉中剩余的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意申请人未能在Dhanasar框架下证明其资格。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，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。在确定国家重要性时，相关问题并非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“该外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

SCOPS认定记录未能确立申请人的拟议事业具有实质价值或国家重要性，因此其未满足Dhanasar的第一项要件。[2] 在上诉中，申请人主张SCOPS未能考虑所有相关证据并正确适用Dhanasar框架。本办公室认定申请人的拟议事业具有实质价值，因此撤回SCOPS的相反认定。然而，本办公室同意SCOPS的意见，即证据未能确立拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

申请人在其初始申请中表明，其拟议事业是“继续其研究，利用严格的抗震设计和实用的减灾策略，开发创新的抗震岩土工程系统，以显著降低严重地震对各种岩土系统（如位于活动地震带附近或之上的高层建筑、桥梁基础、公路隧道和埋地管道）的大变形相关危害。”他表示，与其拟议事业相关的具体项目包括“为关键城市结构开发抗震设计创新，以及为关键地下基础设施开发抗震韧性解决方案。”在西班牙完成博士学业后，他打算在I I——一家工程、施工管理、设计和环境专业服务公司——“寻求研究型职位或工程职位”，“以直接为其抗震工程项目做出贡献。”申请人指出，他正在积极探索与该公司的机会，尚未最终确定其就业计划。他的目标是“协助设计能够承受地震荷载的设施，减轻地震对关键基础设施的风险，并支持国家在灾害韧性方面的优先事项。”

尽管如上所述，拟议事业无论是作为工程师还是研究人员，聚焦于利用抗震设计和减灾策略开发创新的抗震岩土工程系统，均具有价值，但证据未能证明其具有为美国工人创造就业的显著潜力、在美国产生重大积极经济影响、超越其拟议雇主及其潜在客户而在国家或全球层面广泛影响该行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

[2] SCOPS还认定记录未能满足Dhanasar的第二项和第三项要件。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑并寻找该事业潜在预期影响的证据。同上。在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人提及其在伊朗和西班牙作为土木工程研究人员和学生的学术资历和经验、讨论其研究的支持信以及行业文章和报告。他主张，所提交的证据强调了抗震设计和减灾策略对于增强美国及世界各地易受地震影响地区基础设施韧性的重要性。申请人指出，其拟议事业推进了建模、仿真和可再生能源发电，美国国家科学技术委员会正式将其认定为美国的关键和新兴技术。他表示，美国地质调查局强调了地震在美国造成的严重经济代价，国家地震灾害减少计划指出需要应用技术学科解决地震危害减轻问题，联邦紧急事务管理局将地震危害减轻列为优先事项，以保护美国社区并防止重大经济损失。申请人主张，其在保护关键城市和地下基础设施的设计创新方面的工作解决了这些问题，其拟议事业直接有助于美国人民的安全和国家经济福祉，且其事业因其重大积极经济效应而具有国家利益。

本办公室认可申请人提供的关于岩土工程和灾害韧性行业在美国重要性的文件。然而，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题并非申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“ '事业'一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。 ”）在某一职业中就业不构成本程序意义上的事业。同上。

申请人在上诉中主张，SCOPS未能处理所有证据，构成滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案法院并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的概念，Buletini裁决也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用其自由裁量权。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，其无需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。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（援引Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)）。本办公室认定，尽管SCOPS未逐项个别处理每项证据，记录反映出对全部证据的整体考量。

申请人重申，其教育背景和拟议事业属于科学、技术、工程和数学（“ STEM ”）领域。然而，记录中没有足够证据表明，拟议事业“ 继续其关于利用严格地震

设计和实际缓解策略来开发创新抗震岩土系统的研究”以及在美国公司“谋求研究型职位或工程岗位”，具有国家重要性。参见6 USCIS政策手册F.5(D)(2)（指出就第一项要件而言，如同所有案件一样，证据仍必须表明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性）。在此，记录未能证明其拟议事业对相关行业具有更广泛的影响，具体而言以具有国家重要意义的方式推进STEM目标，或 otherwise 表明Dhanasar所设想的国家重要性。

由于记录未能确立Dhanasar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，对申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

裁定：上诉被驳回。

3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（裁定行政机关无需对最终决定所不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。