# NOV162023_06B5203 · 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：28808952 日期：2023年11月16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）

申请人是一名建筑行业项目经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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

要获得国家利益豁免资格，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员。该法第203(b)(2)(B)(i)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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国

同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词， 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案指出， USCIS可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人最初同时主张作为持有高级学位的专业人士和作为具有特殊能力的人员的资格。记录证明其符合持有高级学位的专业人士资格。本办公室无需考虑其并行的特殊能力主张。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分解释否决的具体理由。虽然审理主任未就否决理由详加阐述，但审理主任确实指出了申请人证据中与拟议事业所主张的国家重要性以及申请人是否处于有利地位推进拟议事业相关的具体薄弱之处。对Dhanasar第三项要件的讨论较为简略，但对前两项要件的讨论足以支持否决该申请。

申请人于2002年3月在哥伦比亚获得土木工程师学位，并于2004年8月获得工程系统管理专家学位。他还于2017年从哥伦比亚和美国的大学联合项目获得工商管理硕士学位。申请人于2002年至2021年期间为多家雇主担任土木工程师和项目经理，工作地点主要在哥伦比亚，直至2021年7月其以B-2非移民访客身份进入美国。他于2022年1月提交了本移民申请。在提交申请并获得工作许可后，他开始为佛罗里达州一家专注于交通建设的建筑公司担任项目工程师。

1 所列职业为建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

“ 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内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在其初始提交中，申请人除其“ 计划通过担任项目经理继续其职业生涯，规划和设计结构，如私人住宅、办公楼、剧院、工厂、公路、机场、水利基础设施及其他结构财产 ”之外，几乎未提供关于其拟议事业的具体细节。

在补证请求（RFE）中，审理主任指出申请人未提供“ 关于申请人作为土木建设领域项目经理打算做什么的具体见解 ”。审理主任要求提供“ [拟议事业的]详细说明 ”。作为回应，申请人在一份宣誓书中称其“ 项目管理专长侧重于多式联运物流 ”。申请人的宣誓书大部分侧重于其过往经验，而非关于其拟在美国从事工作的具体细节。该经验包括矿山和炼油厂的项目。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人称其拟议事业具有国家重要性，因为“ 美国目前对基础设施更新有严重需求 ”。申请人引用了各种统计数据，强调桥梁、机场、能源分配和供水等领域需要改善，并表明对此类项目的投资通过对国内生产总值的贡献即可收回成本。这些事实确立了基础设施项目的整体重要性，但并未赋予该领域受雇的个别项目经理的工作以国家重要性。相反，该工作的重要性是集体性的。申请人指出，“ 一千四百万工人，即美国总劳动力的11%，目前受雇于基础设施相关部门。 ”

申请人提交了关于基础设施危机的背景证据，但未解释其具体拟议事业将如何产生超越个别项目的更广泛影响。申请人还提交了关于科学、技术、工程和数学（STEM领域）职业的统计数据。USCIS政策指南规定了“ 与STEM学位和领域相关的具体证据考量 ”，但该指南并未表明STEM领域的每一项拟议事业都推定具有国家重要性。举证责任在于每位申请人，须证明特定拟议事业具有“ 足够广泛的潜在影响以证明国家重要性 ”。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求提供“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”，以及“ 支持申请人陈述并证明该事业具有国家重要性的书面证据 ”。审理主任指出，证据可以通过多种方式确立国家重要性，例如表明拟议事业“ [在]某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”、“ [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，尤其是在经济萧条地区 ”，以及“ [将]广泛增进社会福利或文化或艺术丰富 ”。这些要素源自 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人提交了其佛罗里达州雇主的一封信，列明其作为项目工程师的职责。所列职责似乎是项目工程师职位的典型职责，例如管理成本、审查合同以及与分包商协调。作为其与雇主工作的一个例子，申请人提交了其雇主与[已隐去]之间2021年6月一份合同的文件，该合同涉及拓宽州[已隐去]公路一段四英里的路段[已隐去]。申请人提交了[已隐去]大学一位教授的信。3 该信中专门论述 Dhanasar 第一项要件的那一部分，主要是关于建筑行业以及该行业内项目经理角色的一般信息。该教授称申请人“ 完全有资格作为土木工程师提供培训和咨询服务，以帮助该领域的其他专业人士 ”，但申请人本人描述其拟议事业的宣誓书并未提及教育或咨询。该教授还称，“ 拟议事业将通过 ”“ 历史地标的保护、社区发展、创造就业、可持续发展以及灾后恢复 ”和可负担住房建设，“ 广泛增进社会福利或文化丰富 ”，但其依据仅是此类工作可以“ 纳入……建筑项目 ”这一笼统陈述。

该教授称，申请人“ 能够帮助和指导关键基础设施必要工作人员 ”，并“ 帮助组织实施其业务连续性和大流行病计划 ”，因此“ 拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他实质性积极经济影响 ”。该教授并未就申请人及其拟议事业具体阐述这一点。相反，该陈述似乎是对建筑项目经理的一般性主张。

总之，该教授证明了建筑行业的重要性，并称申请人通过在该行业工作将使美国受益，但该教授未提供任何具体细节说明拟议事业本身如何具有国家重要性。Dhanasar 要求申请人证明拟议事业的国家重要性，而非整个行业或领域的国家重要性。该教授信中的大部分信息涉及建筑行业的各个方面，但并非具体涉及“ 多式联运物流 ”中的项目管理，而这是申请人用来描述其专业领域的用语。

审理主任否决了申请，称：“ 申请人未能表明，本案中其拟议事业足以超越某一组织及其客户，从而在更广泛的意义上影响行业或领域。 ”

3 该教授是[已隐去]工程与商业学院的副院长，但他并未声称在土木工程和基础设施方面具有特定专业知识。其简历反而描述其专注于机械和生物医学工程。

审理主任还认定，申请人未提供书面证据以佐证“ 拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力并具有其他实质性积极经济影响 ”这一主张。

在上诉中，申请人称其已提供了关于其现任雇主职责的详细信息，以及“ 一份宣誓书，详细说明其作为项目经理的就业……将如何影响具有国家重要性的事项 ”。申请人主张，审理主任“ 未就该证据指出任何缺陷 ”。举证责任在申请人，须证明其资格，而申请人在上诉中未解释该宣誓书和职位描述如何证明拟议事业的国家重要性。如上所述，职位描述列出了受益人的职责，并未涉及 Dhanasar 国家利益检验标准。申请人本人的宣誓书除称其打算继续在建筑行业担任项目经理、重点为“ 多式联运物流 ”外，对拟议事业几乎未作说明。

在 Dhanasar 中，我们承认 STEM 教育的重要性，但认定：“ 虽然 STEM 教学相对于美国教育利益具有实质性价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会在更广泛意义上影响 STEM 教育领域的活动。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。审理主任在否决通知中引用了这一论述。申请人在上诉中承认否决通知中的这一段，但称所提交的“ 证据表明，鉴于改善美国民用基础设施的紧迫国家需求以及申请人在大型土木工程项目管理方面的专业知识，[申请人]拟从事的具体活动具有超出其将服务的任何组织的影响 ”。

所涉证据系为回应补件通知而提交，内容为关于基础设施老化的信息以及拟议解决该问题的立法。这些材料提供了关于基础设施危机的一般信息，但未讨论申请人具体的拟议事业，也未证明申请人的工作或任何个别项目经理的工作会产生超出个别项目所带来的局部利益的影响。申请人未解释“ 改善美国民用基础设施的紧迫国家需求 ”如何使其拟议事业具有“ 超出其将服务的任何组织的影响 ”。如上所述，申请人所记录的唯一美国项目涉及拓宽一段州公路。申请人未解释该项目如何对基础设施危机具有更广泛影响。关于对申请人服务需求紧迫性的主张，属于 Dhanasar 框架第三项要件中权衡检验的事项。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。

关于潜在经济利益的主张源自基础设施项目的整体经济影响，而非项目经理的具体贡献。申请人未证明基础设施项目所产生的经济利益中有显著比例归因于项目经理。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任，证明其满足 Dhanasar 国家利益检验第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。详细

对剩余要件的讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留意见。4

III. 结论

申请人未证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。