OCT012024_07B5203 · 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

案卷编号：33946152 日期：2024年10月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求进行自由裁量的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作要求进行自由裁量的豁免，即“符合国家利益”。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框架，其中规定美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 他们处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

1 参见 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的立场，认定USCIS关于国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

II. 分析

审理主任认定，且记录——包括申请人2021年来自中国的岩土工程博士学位副本、学校成绩单和文凭评估——显示申请人符合作为持有美国同等高等学位的高等学位专业人士的基础EB-2分类资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(A)。

上诉中剩余的问题是，他是否值得根据Dhanasar框架及其必要的三项要件获得自由裁量的国家利益豁免，其中任何一项要件均具有决定性。审理主任认定记录未能证明申请人的拟议事业具有实质价值或国家重要性，因此他未满足Dhanasar的第一项要件。2 在上诉中，申请人声称审理主任未能考虑所有相关证据并正确适用Dhanasar框架。我们认定申请人的拟议事业具有实质价值，因此撤回审理主任的相反认定。然而，我们同意审理主任的意见，即证据未能证明拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

在Dhanasar框架下，第一项要件“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”聚焦于申请人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该要件下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。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。同上。

申请人的拟议事业，如其在“ 拟议事业与未来计划 ”陈述中所述，“ 是开发分析岩土结构性能的方法，以改善基础设施安全并管理风险。 ”他具体打算通过“ 寻求在美国一家声誉良好的公司担任高级岩土工程师职位 ”或“ 非常相似的职位 ”来实现这一事业，该公司名为[已隐去]（或类似公司），他还计划能够在其领域的各种专业课题上从事研究。

尽管如上所述，作为对岩土结构分析和基础设施安全研究与发展有兴趣的高级工程师的拟议事业具有价值，但证据未能证明其具有雇用美国工人的重大潜力、在美国产生重大积极经济影响、在其拟议雇主及其潜在客户之外在全国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。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑并寻找该事业潜在前景影响的证据。同上。在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖其学术资历和在中国的土木及岩土工程师过往经验，如其在简历中所示，他在中国进行了研究并合著了文章，引用其姓名的文章摘录、支持信，以及其在下级提交的指出该行业重要性的通用行业报告。他进一步重申，鉴于其背景和专业知识——他声称这些使其高度符合该行业及其子领域中像[已隐去]这样的美国公司高级工程师职位的要求——以及这些公司对合格人员的需求，其拟议事业将产生重大积极的经济和社会影响。

2 审理主任还认定记录证据未满足Dhanasar的第二项和第三项要件。

然而，所引用的证据和主张聚焦于其经验和技能，涉及Dhanasar的第二项要件，该要件关乎他是否处于有利地位以推进其事业，并“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。对于评估Dhanasar第一项要件下拟议事业的国家重要性，我们着眼于其“潜在前景影响”，并评估申请人拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其拟从事的职业或行业的重要性。同上，第889页。在此，作为一家美国公司的高级工程师，他拟利用其在中国获得的专业知识和创新研究技能，开发分析和评估岩土结构性能、改善基础设施安全并管理相关风险的方法。作为该美国公司的工程师，他还计划研究诸如“土石坝、垃圾填埋场和土工合成材料加筋结构的地震变形分析”等技术课题。然而，记录中不包含任何证据表明其声称在中国开发的创新研究和工程方法已经或将会被美国业界认可或采用，或以其他方式具有深远影响。尽管我们承认拟议事业可能对其工程职业生涯及其未来雇主产生积极影响，但他未能有说服力地解释，且记录（主要包括其陈述、支持信、“独立咨询意见”、其合著文章摘录以及通用行业报告）未能证明其为该公司拟从事的工作如何如其所声称的那样，在其雇主及其潜在客户之外对美国行业具有国家或全球影响。

例如，申请人并未主张，作为一名高级岩土工程师，他本人将雇用美国工人，或者他在其雇主处的职位将直接导致公司雇用美国工人。此外，他未具体说明，且记录中缺乏任何独立证据表明，他与潜在公司的拟议工作在其他方面将如何影响美国经济或惠及经济萧条地区。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（认定具有“雇用美国工人的重大潜力”或“实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的拟议事业可表明国家重要性）。除了笼统声称他“有信心[他]能够获得[高级岩土工程师职位]或与[其]在美国拟议事业相关的非常相似的职位”之外，记录中缺乏任何个人、机构或美国公司对申请人有兴趣的证明性证据，也缺乏他具体将如何获得此类职位——他声称该职位将进一步促进并提升其拟议事业至国家层面——的证据。此外，他并未主张他将能够独立推进其事业，不隶属于任何公司或机构。尽管他在陈述中还声称，像I I这样的公司“已服务于负责设计、建造和运营可持续基础设施的工程师和其他专业人士，这些基础设施对各地每个人的生活质量至关重要”，但记录中缺乏细节和客观证据，说明他通过这家（或类似）公司进行的拟议研究与发展将如何或在何种程度上产生他所声称的实质性积极经济或社会效益。即使他被雇用，申请人的主张、他在中国的专业和发表经验以及支持信，均不能证明作为公司工程师的拟议事业将具有“雇用美国工人的重大潜力”或“实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。Id.

尽管如此，申请人继续强调，我们也予以认可，他过去的成就，部分由他和共同撰稿人在中国其领域发表的约十几篇研究性文章的证据所证明，其中大部分是在他仍为学生并在

中国担任工程师期间完成的。3 记录中包含他共同撰写的文章的摘录，包括2010年、2011年、2023年各一篇；2014年两篇；2020年六篇。其中，一篇论文将他列为第一作者，表明其为主要作者；其余各篇中，他作为两至五名撰稿人之一。他还声称，他的部分研究获得了中国国家自然科学基金的资助，并被他人多次引用，如Google Scholar和一个中国引文记录数据库（“ CNKI ”）以及其他期刊文章引用他2020年和2014年共同撰写的论文所示 _____，并且他甚至对其他人的作品进行了同行评审。尽管我们认可这些主张、提及他姓名的文章以及赞扬其技能和成就的支持信，但他过去的研究和发表工作主要涉及根据Dhanasar第二项要件他是否处于有利地位以推进其事业，而非其第一项要件。我们还注意到，除了2020年9月将其列为首位作者的论文外，他对其他共同撰写文章所基于的团队项目的贡献程度仍不明确。此外，他未就其声称其过去研究获得的资助提供任何细节或证据（如资格标准、具体受助人、金额和资金分配）。证据也不足以证实其所声称的学术或其他影响的质量及其在中国工作成果在该领域的持久性，以及如下文进一步讨论的，它具体将如何影响他拟在美国开展的事业。

即使假设他是上述所有论文的主要贡献者或主要作者、在中国直接获得了资助，且他过去的引用记录反映了显著影响，他为本次国家利益豁免所提议的具体事业是作为高级工程师为一家美国公司工作，而非作为研究人员，这与他的上诉书面论证意见所暗示的相反。虽然作为工程师为美国公司工作可能存在研究成分，但申请人并未主张，且记录中也不包含任何证据表明，美国对其拟议研究课题存在有意义的兴趣，或者他将能够在该国开展并发表其期望的研究并广泛传播相关知识（无论是根据公司指示还是独立进行），从而在行业和相关学术界产生更广泛的影响。他也未主张，且记录中缺乏证明性证据表明，他在国外的研究和发表本身已经或将在美国产生任何行业范围的影响。除了笼统声称他的“ 工作将通过[他的]同行评审出版物在该领域继续传播 ”之外，他也没有描述其未来的发表目标，以及他在作为公司工程师工作期间将如何或在何种程度上能够从事研究并实现相关目标。因此，不清楚他过去的研究是否或如何将被用于或影响其当前拟议事业及其所声称的未来国家重要性。

最后，申请人重申——且正确地——他的教育背景和拟议事业属于科学、技术、工程和数学（“ STEM ”）领域。但正如审理主任所指出的，记录中不包含有说服力的解释或具体证据表明，作为一家美国公司的高级工程师在岩土结构和基础设施安全领域研究和发展方法的拟议事业具有国家重要性。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual（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事业既具有实质性价值又具有国家重要性）；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（指出申请人负有

3 尽管他声称在中国写了两本“ 书 ”，但他在下级提交的部分证据显示，他是2020年一本包含许多其他卷册的书中I I所列11名共同作者之一，该书将另一人（“ Q-A-等 ”）列为主要作者和编辑；并且是一份2014年、37页文件（共50,000字）题为_____的38名“ 主要起草人 ”之一。

证明其资格的责任）。在此，记录证据不能证明他作为一家美国公司高级工程师、在上述主题领域具有研究与发展目标的拟议事业对相关行业具有更广泛的影响，或者它具体以国家显著的方式推进STEM目标，或以其他方式表明Dhanasar所设想的国家重要性。

如前所述，拟议事业的重要性是按其具体的潜在预期影响来评估的，而非按他拟从事的职业或行业的重要性来评估——后者基于他认为理想地使其为未来事业做好准备的资格，支持信和证明其过去成就、未来成功潜力及行业重要性的“独立咨询意见”也表明了这一点。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。因此，国家利益豁免的目的不是为合适的个人在美国求职提供便利，即使该领域可能存在也具有国家重要性的工作机会。任何寻求此类豁免的人都必须表明他们拟从事的“具体事业”——无论是在STEM领域——具有国家重要性。Id. 申请人未履行其举证责任。4

II. 结论

尽管我们认可他为美国岩土行业及其经济做出贡献的意愿，但申请人未能以具体、证明性证据证明其拟议事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性积极的经济或社会影响。申请人未满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未证明其符合国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒绝理由——申请人无法满足Dhanasar第一项要件——对本上诉具有决定性，我们在此不处理审理主任关于国家利益豁免Dhanasar第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需处理对最终决定不必要的问题）。

命令：上诉被驳回。

4 申请人还在上诉时首次提交了一份关于总统2025年预算的白宫“情况说明书”。但审理主任的证据请求已明确告知其证据不足，并给予其提交补充证据的机会。记录显示，其在下级程序中还提交了一般行业报告和文章。因此，我们拒绝考虑该新的上诉文件。8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性同时提交）；另见 Matter of Soriano, 19 T&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（在申请人已被告知所需证据并在拒绝前获得合理机会提供该证据的情况下，拒绝在上诉时考虑新证据）。即使我们考虑该新的上诉文件，它也并未具体涉及所提议事业的所称国家重要性，且其未就此背景令人信服地解释其相关性。