# OCT102023_02B5203 · 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：28446365 日期：2023年10月10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）

申请人寻求作为高级学位专业人士的第二优先移民分类，以及对此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（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，认定豁免所要求的工作邀请（job offer）以及因此豁免劳工证（labor certification）不符合国家利益。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。

I. 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”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) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，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具有实质价值和国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人在申请第5部分中初步表示，她打算通过在多种职业领域就业来从事其事业，例如“项目经理、律师和经济学家”。在申请第6部分中，她表示其职位名称为“项目协调员”，其非技术性职位描述将包括诸如“向项目人员分配职责或责任。与关键利益相关方沟通以确定项目”等职责。她逐字引用了美国劳工部赞助的就业信息数据库O*NET上“项目管理专家”的一般职位描述中的这些工作职责。见 https://www.onetonline.org/link/summary/13-1082.00。因此，上述段落描述的是项目管理专家的一般职责，但未提供关于申请人拟议事业的具体细节。

申请人还提交了一封信函，其中列举了美国关注的多个不同领域（例如国际贸易事务、公司法政策以及促进妇女权利和其他性别相关议题），但她未充分描述其拟议事业。审理主任在其否决决定中认定，受益人在上述列举领域内的预期工作具有实质价值。然而，本办公室撤回审理主任关于申请人已证明其拟议事业具有实质价值的认定。Dhanasar第一项要件要求同时证明实质价值和国家重要性，其关注的是外籍国民拟从事的具体事业。综合考虑全部证据，记录未能证实申请人的具体事业。

申请人主张，美国“贸易政策、国际贸易和国际贸易法是我的专长领域之一”，并讨论了她在研究生院期间开展的研究项目。她还主张，她将通过把其“智力分析用于制定促进美国与其他国家贸易关系的贸易政策，从而为美国作出贡献；这还将延伸至塑造美国的公司法政策。”她还声称，如果本申请获批，她将“自愿贡献一定比例的时间用于促进妇女权利……[并指出她此前]曾自愿担任妇女经济赋权项目经理，通过规划技能提升和外展项目来改善那些自暴自弃并诉诸卖淫的妇女的生活，从而改变她们的人生。”

本办公室认定，在本案中申请人最初描述的是其广泛的经验和知识领域，但仅声明她将在这些一般关注领域内为我国作出贡献，不足以确立其拟议事业将包含哪些内容，也不足以确立该事业将具有实质价值和国家重要性。重要的是，申请人未充分详细说明其作为项目经理、律师和经济学家的就业如何同时体现实质价值和国家重要性。例如，申请人称她将推动制定

“促进美国与其他国家贸易关系的贸易政策”，但她未解释她将如何推动美国贸易政策的改变。同样，她提及将从事使其能够“塑造公司法政策”的就业，但未充分讨论她将通过何种方式对美国的这一广泛法律领域产生重大影响。虽然她讨论了其此前参与的一些促进妇女权利和经济福祉的倡议，但若无更多内容，她所述的自愿从事此类工作的意图也无法让人了解其志愿工作将如何对国家产生广泛影响。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供更多信息和证据以确立拟议事业的国家重要性。作为回应，申请人提交了一封信函，其中主张她“当前和未来关于美国公司法和贸易政策的研究工作极有可能成为政策变革性写作的一部分。”值得注意的是，申请人未提供详细信息解释她将如何预期开展其研究项目。记录未确立申请人将以何种预期身份（如有）主要从事持续性的研究工作。

在否决申请时，审理主任指出申请人已发表研究论文并参加过学术研讨会，但认定记录未证明其多方面的拟议事业将带来超出其自身即时就业范围、对国家产生更广泛影响的好处。在上诉中，申请人坚持其拟议事业将具有国家重要性，并主张：

“我拟议事业的各个领域可归入法律与经济学；而经济学方面可进一步分为金融、贸易和妇女经济赋权。”

“[S]由于我拟议事业之一是成为美国的法律执业者，研究与之紧密相连，因为法律实践的大部分内容涉及研究。作为法律执业者工作本身就需要研究已判决的、与当前问题完全一致的过往案例；研究适当的成文法依据以及可支持当前案件的法律分析……”

在上诉中，申请人提供了纽约州律师考试委员会2023年4月的一封电子邮件副本，该邮件表明他们已收到其外国文件的副本，正在审查以确定她是否有资格参加纽约州律师资格考试。该证据表明，她在2022年5月提交申请时没有资格在美国执业，且可能仍无资格，这引发了关于其拟议事业实质性质的更多疑问。记录目前未确立申请人将以何种预期身份（如有）主要从事持续性的法律研究工作。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家

重要性，因为它们不会更广泛地影响她的领域。同上，第893页。在此，申请人未能证明她的个人就业将如何影响全国就业水平或更广泛的美国经济，以符合国家重要性。虽然申请人提到美国的劳动力短缺，指出“美国需要像我这样在贸易、金融和专业服务行业有能力的专业人士”，但必须指出，根据Dhanasar框架，专业服务行业的劳动力短缺并不使她的拟议事业具有国家重要性。事实上，合格工人的此类短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接解决的。

此外，申请人在其RFE回复中提交了一份2023年2月来自美国雇主的财务分析师职位的工作录用信。她表示，今后她将全职从事这一职位。值得注意的是，她最初对拟议事业的描述并未包括任何未来担任财务分析师的就业计划。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在提交日期之后寻求财务分析师就业不能追溯性地确立资格。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要资格。基于这一额外理由，该申请不得获批。

尽管如此，在没有关于她具体拟议事业以及她将如何在美国应用其知识和专长的更多信息的情况下，申请人未能充分确立其拟议事业，使我们无法确定她在美国的工作将具有实质价值和国家重要性。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据数量而应由其质量来确定。同上。申请人在此未能做到。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来确定（1）它是否同时具有实质价值和国家重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，我们无法得出结论认为她满足Dhanasar先例的第一或第二项要件。因此，她未能证明符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。