# OCT312022_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：22794254 日期：2022年10月31日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名前海关官员，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

审理主任拒绝了该申请，认定尽管记录显示其符合持有高等学位的专业人士资格，但未能证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；(2) 该外国国民处于有利地位（well positioned）推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。2

第一项要件（实质性价值和国家重要性）聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 为证明豁免工作要求将符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将“特殊能力”定义为“显著高于某一特定事业领域通常遇到的专长程度”。根据法律，具有特殊能力的个人通常受工作要求/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常遇到的水平，才能确立国家利益豁免的资格。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名前海关官员，曾受雇于 （中国）海关办公室近18年。他拟在美国成立一家公司，为美国企业提供有关中国海关政策和实践的咨询服务，并为其担任报关代理。

审理主任认定，鉴于申请人拥有 大学经济学和海关管理学士学位的证据，以及 海关办公室关于其2001年7月至2019年3月任职情况的信函，其符合持有高等学位的专业人士资格。经审查，我们同意，因此上诉的唯一问题是他是否有资格获得工作要求的国家利益豁免。基于下述理由，我们认定申请人未能证明其符合条件。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

如上所述，在根据 Dhanasar 框架第一项要件审查证据时，我们聚焦于申请人拟从事的具体事业。在其决定中，审理主任认定申请人对拟议事业的陈述缺乏足够的特定性，并指出在回应证据请求（RFE）时，申请人表示他将成立一家公司并提供物流服务。他依据这一所认定的缺陷以及申请人在提交申请时的就业身份，认定申请人未能确立其拟议事业的实质性价值。经审查，我们不同意审理主任分析的这一部分，因为申请人的陈述主要是对其事业初始描述的扩展，该初始描述包括成立一家企业提供海关咨询服务。此外，Dhanasar 框架下第一项要件的分析是前瞻性的，聚焦于拟议事业的价值，并不受申请人在提交申请时职业或教育身份的限制。与所有申请国家利益豁免的人一样，申请人的当前和预期就业仅在其说明

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

其打算工作的身份范围内，才在第一项要件下予以考虑。因此，我们将审查记录及申请人关于其事业实质性价值的主张。

在Dhanasar框架下，拟议事业的价值可在包括商业和创业在内的多个领域中得到证明。在其初始申请中，申请人作出了若干宽泛的断言，例如“美国政策以欢迎中国进入全球经济与教育体系为主导”以及“美国可以从向一个正试图发展更透明、更负责任的经济和教育体系的中国提供其见解[原文如此]中获益良多”。然而，他未提供任何证据支持这些断言，也未解释这些断言为何与其具体事业相关，即使在回应审理主任的补证通知时也是如此，尽管有对此类证据的具体要求。重申一下，申请人负有确立所请求福利资格的责任。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，案卷中没有任何证据记录其拟议事业的潜在预期影响。

此外，审理主任在其决定中指出，申请人未能确立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、产生实质性的积极经济效应，或将在广泛意义上增进社会福利或文化或艺术丰富。申请人在上诉中未说明其拟议设立海关咨询公司、担任报关代理人以及主办关于中国海关和税务法规的年度会议将如何产生上述任何影响或以其他方式具有国家重要性。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。在此，案卷未显示开设和经营一家咨询公司如何能够充分超越申请人自己拟议的公司和客户群，以与国家重要性相称的水平影响进出口行业或更广泛的美国经济。

由于申请人未能确立其拟议事业将具有实质性价值或具有国家重要性，他不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

在Dhanasar框架的第二项要件中，焦点从拟议事业转移到申请人及其推进其所提议事业的有利地位。在此，审理主任在其决定中指出，尽管申请人在中国有多年海关官员的工作经历，但他在提交申请时处于失业状态，且未就其拟议的咨询公司提交充分的计划和佐证证据。具体而言，他指出案卷中没有证据表明潜在客户或投资者对拟议公司有兴趣，也没有证据表明该公司在创办方面有任何进展。

在上诉中，申请人称其目前在美国的非移民身份不允许获得就业授权，这解释了他目前的就业状况。然而，他未解释为何没有任何商业计划，也未解释为何没有任何证据表明他已在其企业的创办方面取得进展。美国公民及移民服务局政策手册描述了企业家为支持国家利益豁免请求可提交的几类证据，包括对美国实体的所有权及在其中发挥积极或核心作用、显示外部投资者未来投资意向的文件、孵化器或加速器参与、知识产权以及初创公司的相关增长指标。

4 尽管并非所有这些证据类别都可能直接适用于申请人拟议的公司，但该清单反映了可为支持创业事业而提交的证据类型，而在此案卷存在不足。美国公民及移民服务局政策手册的该部分还列出了学位、执照和经验推荐信作为证明申请人推进其事业的知识、技能和经验的证据示例，而案卷中确实包含该类证据。尽管案卷中存在其中某些类型的证据，并显示申请人具备与其事业相关的中国海关政策和实践方面的必要教育和经验，但这并未证明他具有任何作为企业家或经营企业的经验。

申请人在上诉中主张，审理主任忽视了其作为海关官员所取得成就的证据，他称这些成就包括其因工作表现而获得的奖项、其在本领域撰写的专业文章、关于他的文章以及其担任竞赛评审的经历。我们首先注意到，关于其获得奖项和担任评审的证据并未为支持本申请而提交。美国公民及移民服务局必须根据所提交证据的充分性，就每件案件依据其自身事实作出裁决。Matter of Frentescu，18 I&N Dec. 244, 246（BIA 1982）；Matter of Serna，16 I&N Dec. 643, 645（BIA 1978）。虽然案卷中的文件支持其作为海关官员的经验和成就，但这仅构成分析其推进拟议事业有利地位的一个方面。Dhanasar框架第二项要件中的其他相关因素包括作为企业家的成功记录、未来活动的模式或计划，以及其他相关方对其拟议事业的兴趣。如审理主任的决定所述，关于这些因素的证据要么缺失，要么不足以显示申请人处于推进其事业的有利地位。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 总体权衡下批准豁免是否对美国有利

如上所述，Dhanasar框架的第三项要件要求申请人证明，总体权衡下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将对美国有利。Dhanasar决定阐明了该项要件下可权衡的可能因素，包括获得劳工证的不切实际性以及个人贡献所涉国家利益的紧迫性。在上诉中，申请人主张，即使假定存在合格的美国工人，其作为海关官员所取得成就的性质也足以支持豁免。然而，由于申请人未能确立其拟议事业具有框架第一项要件所要求的实质性价值或国家重要性，且未能显示其处于推进该事业的有利地位，我们认定批准其豁免工作邀请要求不符合国家利益。

III. 结论

案卷确立申请人符合持有高级学位的专业人士资格，因此他有资格获得基础EB-2签证分类。但案卷不支持其拟议事业具有实质性价值或国家重要性，也未显示他处于

4 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4)

推进其事业的有利地位。因此，他未能证明其拟议事业中的任何国家利益达到应当豁免EB-2签证分类工作邀请要求的程度。

命令：上诉被驳回。