SEP152023_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：28023 794 日期：2023年9月15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）

申请人是一名化学工程师和研究人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与这一基于就业的第二优先（EB-2）类别相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予这一对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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 Christa'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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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个人。由于该类别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职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予职位offer、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明

（1）非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性，（2）非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及（3）权衡之下，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事事业的性质，非公民获得职位offer或申请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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 申请人的主张

审理主任认定，申请人具有实质价值的拟从事事业未达到 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性水平。审理主任认定，记录未明确证明申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。审理主任还认定，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求并因此豁免劳工证要求不会有利于国家利益。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地拒绝了该申请。申请人声称其符合 Dhanasar 框架下所有适用要件，并应获得符合国家利益的职位offer、并因此劳工证的自由裁量豁免。申请人特别指出错误，主张其“已提供充分证据证明[其]是一名杰出专业人士”，且此前曾在其化学工程和研究领域工作。申请人还主张审理主任的补件通知（RFE）“缺乏

关于拒绝所提交证据依据的具体理由”，并将这一批评延伸至审理主任的决定。

首先，本办公室注意到申请人对EB-2移民类别的根本性误解。申请人自称“杰出”专业人士，在此并不恰当。EB-2移民类别并不要求申请人证明其是杰出专业人士。EB-2移民类别要求申请人证明其已获得高级学位或具有特殊能力。

申请人主张，其无法精确回应补件通知，因为其内容含糊且未引用任何示例。相反，本办公室的审查结论是，补件通知阐明了具体理由，说明为何初次提交时的记录未能证明符合该移民类别的资格。例如，补件通知明确指出，申请人提交的反映其2002年在会议上作报告的证据，不足以证明其事业更广泛影响对达到国家重要性水平的事项所具有的潜在前瞻性影响。补件通知还强调，申请人关于其事业带来积极经济影响的宽泛主张，未在记录中通过反映美国工人就业潜力或其他实质性积极经济影响的证据得到充分证明。此外，补件通知提供了一个框架供申请人参照，同时提出具体证据类别的建议，以解决相关关切，从而证明符合所需职位offer、并因此劳工证的自由裁量豁免资格。因此，申请人关于补件通知缺乏具体性的主张不能成立。

B. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

本办公室现在讨论申请人是否已证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。申请人将其事业描述为“打算继续[其]作为化学工程师研究员的职业生涯”。其事业的核心是“[愿意]与任何需要[其]服务的美国公司合作”，表面上是一家签约向其他公司（如学术机构，或化学、石化或制药行业的公司）提供服务的研究公司。申请人提交了一组其希望在事业中履行的岗位职责，重点在于过程模拟。申请人表示，过程模拟“可以优化整个工业工厂，使其更安全、更具成本效益和效率。[过程模拟]还可以降低维护成本、减少设备磨损，并更好地利用人力资源。通过[过程模拟]，我可以扩大实验工作，进行试错测试，而不会浪费大量资金，也不会冒负面安全或环境影响的风险，并获取更多数据……”申请人将“环境保护”、“食品生产”、“农业”、“石油行业”和“医学”列为可从其事业中受益的领域。

本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能充分证明其具有实质价值的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。1 为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，

1 审理主任决定第3页的结论并不矛盾。审理主任正确指出，记录

申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一分支聚焦于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。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任（burden of production），也包括最终的说明责任（burden of persuasion）。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3（BIA 1998）；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）对举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证言等形式提供证据，且该证据符合适用的法定、法规和政策规定，足以使该问题得到实体审理。

申请人提交至案卷的证据和论证无助于其履行举证责任和说明责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一分支的主张，申请人提供了其职业计划以及以下形式的证据：推荐信、专家意见书、学业记录、简历、申请人参加学术讲座的证据、其所在领域的会员资格、出版物、会议组织、出席和参与情况，以及来自行业的报告和文章。2

审理主任认定，申请人拟从事的事业——需要从事化学工程和研究——具有实质价值。但申请人的事业未达到国家重要性的水平，因为案卷未能充分证明拟从事事业的潜在预期影响达到了国家重要性的水平。审理主任认定，案卷未能充分确立拟从事事业的更广泛影响以与国家重要性相称的水平涉及其所在领域。

我们注意到，申请人拟从事的事业在很大程度上是求职。例如，申请人表示其有兴趣与“ 伟大的公司 ”合作，如“ Pfizer、Moderna、Aspen Tech、Honeywell、[和]ExxonMobil ”，或者实际上“ 任何需要[申请人]服务的美国公司 ”。为支持这一点，申请人引用了美国政府数据，反映美国劳动力市场中化学工程师有“ 许多职位空缺 ”。在EB-2分类中寻求国家利益豁免时，工作录用并非提交移民申请的前提条件。但国家利益豁免的目的不是使申请人能够在美国进行求职。因此，一项由提供工作职责以寻求雇主雇用、并以特定利益为目标（如“ 环境保护 ”、“ 食品生产 ”、“ 农业 ”、

并未证明申请人拟从事事业的实质价值和国家重要性。换言之，申请人拟从事的事业未满足Dhanasar的第一分支，因为尽管案卷证明了拟从事事业的实质价值，但并未同时证明该事业的国家重要性。为满足Dhanasar分析框架的第一分支，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。
2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

“ 石油工业 ”或“ 医学 ”）的事业不是一项事业，而是求职。个人的求职对国家利益不具有潜在预期影响，因为它并未广泛涉及国家重要性事项。而且，非公民的求职，即使最终成功，也与任何达到国家重要性水平的潜在积极经济影响无关。

但是，即使我们暂且搁置申请人拟从事的事业不过是求职这一看法，我们仍会认定，拟从事的事业未达到国家重要性水平。申请人将其事业描述为履行化学工程和研究职责。实质上，申请人主张，由于化学工程和研究在广泛的行业中具有众多潜在益处，每一位化学工程师和研究者的工作都达到了国家重要性水平。尽管我们承认化学工程和研究适用于各种领域和学科，但案卷并未清楚描述申请人在该事业中的具体工作将如何以达到国家重要性水平的方式对其领域产生潜在预期影响。在广泛层面上履行化学工程和研究职责，并不涉及达到国家重要性水平的事项。申请人主张有资格获得自由裁量行为以国家利益为由豁免工作录用要求（并因此豁免劳工证）的主要依据，来自申请人关于其在本国作为化学工程师和研究者的过往职业生涯、对其领域的奉献，以及其打算履行的职责可能使可能雇用他们的各种行业中的个别雇主受益的潜在方式的主张。但这些事实与拟从事的事业是否提升至国家重要性地位的问题无关。在评估拟从事事业的国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。因此，在评估Dhanasar分析框架的第一分支时，我们不关注个别申请人；我们聚焦于申请人拟从事的事业。而要根据Dhanasar第一分支证明拟从事事业的国家重要性，我们考察其潜在预期影响。在Dhanasar中，我们说过“ 我们寻找更广泛的影响 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。更广泛的影响不一定从地理等狭窄参照框架来评估；某一领域内显示出更广泛规模的国内甚至国际影响的影响，可以达到国家重要性水平。而实质性的积极经济影响，例如显著雇用美国工人的潜力，尤其是在经济萧条地区，也可以帮助拟从事的事业达到国家重要性水平。因此，事业的成功，或可能使事业更成功的属性，不如确定拟从事事业本身（剥离申请人后）是否具有能够突显其更广泛影响或积极经济效应的预期积极影响并达到国家重要性水平的属性那么重要。而正是在这里，申请人的事业（就其现状而言）存在不足。申请人的事业核心是履行工作职责以寻求一个焦点，无论是“ 环境保护 ”、“ 食品生产 ”、“ 农业 ”、“ 石油工业 ”还是“ 医学 ”。但案卷未充分证明申请人打算如何履行这些职责。案卷也未充分支持申请人履行这些职责将如何以达到国家利益水平的方式对上述任何一个或所有领域产生潜在预期影响，无论是通过拟从事事业的更广泛影响还是其积极经济影响。例如，申请人未在案卷中充分将其履行化学工程和研究与在历史性失业地区增加就业联系起来。案卷未指明具体会产生哪些更广泛的

考虑因素会从其具体履行化学工程和研究的工作中产生，从而涉及国家利益。

而且，从记录中的证据也不清楚，一名化学工程师和研究人员履行申请人所描述的工作职责，其工作是否会对该领域产生超出其直接影响范围的重要影响，而该直接影响范围目前在记录中尚未明确。记录中的证据并未突出表明，一名化学工程师和研究人员工作的预期潜在影响如何可能产生更广泛的影响，从而在申请人所确定的广泛领域或其拟议工作的"利益"方面涉及国家利益。申请人试图通过将该事业与适用于广泛领域的一系列理念相结合，来突出其事业的更广泛影响。例如，申请人称化学工程可以使燃料燃烧更清洁、食品质量更高、作物抗病性更强、石油更易于提取和运输。但不清楚申请人具体履行其所描述的职责如何与上述任何利益相关。而且，即使记录表明申请人的事业涉及所有已确定的影响，我们仍会得出结论，该事业所涉及的广泛利益不会达到国家重要性的水平，因为从记录中不清楚它们如何涉及更大的国家利益。化学工程或研究的履行只会直接惠及利用申请人化学工程和研究服务的那个"大公司"。这类似于某人的教学利益通常只直接惠及被教授的学生而非更广泛的人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以提升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分"大"公司的活动，如申请人拟议的化学工程和研究履行，不会达到国家重要性的水平。记录中不包含任何有意义的分析，说明申请人具体履行化学工程或研究所产生的更广泛影响或潜在预期经济影响达到国家重要性水平。而包含申请人所提供服务证明的推荐信并未描述他们所获得的利益如何与提升到国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。3 总之，记录支持以下结论：申请人事业的潜在影响只会惠及他们寻求就业的"大公司"。

申请人对Dhanasar分析框架第一项要素的误解在其论点中显而易见，即申请人履行化学工程和研究所产生的对人类知识的推进足以确立其国家重要性，从而使其事业的经济影响无关紧要。但在Dhanasar案中，我们在评估一项事业是否具有实质价值（substantial merit）的背景下评估了其推进人类知识的潜力。国家或区域性的实质性和积极经济效应对评估拟议事业的潜在预期影响是否提升到国家重要性水平非常相关且切题。而申请人承认，其事业的履行，或其"贡献不太可能转化为直接的经济影响"。因此记录中包含的证据不足以

3 申请人提交的大部分文件在证明拟议事业的国家重要性和实质价值时，侧重于其个人成就和专业知识。需要注意的是，申请人的成就和专业知识与Dhanasar的第二项要素更为相关，该要素"将焦点从拟议事业转移到外籍人士"。Dhanasar at 889。

证明申请人预期其拟议事业将实现的任何积极经济影响。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作专家证言的咨询意见。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格认定的推定证据。Id. 申请人提交了一份专家意见信，其中包含对教授/讲师（化学工程）职位要求的分析，作者为I I，系I I学院I I的数学兼职教授。因此，专家意见的作者并非化学工程师和研究人员。记录未充分支持其作为数学兼职教授的经验和个人资质如何使其成为化学工程和研究相关事业的专家，以致其意见能够阐明申请人事业的国家重要性。撇开作者的资历不谈，我们注意到该信件的全部内容在评估申请人的工作是否达到国家重要性水平方面缺乏相关性。申请人表示其拟议事业是在美国的"大公司"从事化学工程和研究。但作者的专家意见得出结论称，申请人"将作为'一位经验丰富的化学工程教授和讲师……'在美国从事具有实质价值和国家重要性的领域的工作"。作者还提及申请人工作机会对美国与巴西企业之间合作的 merit 和重要性。但从记录中不清楚这些机会如何与申请人打算完成的化学工程和研究相对应。作者还详细强调了申请人的学术和专业背景。但他们并未解释这一学术和专业背景如何与因具有国家重要性的更广泛影响或任何特定的积极经济影响（例如在历史上失业率高的地区就业）而具有国家利益的拟议事业相关联。

因此我们得出结论，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，仅该问题的解决本身即要求驳回其上诉。但由于审理主任的决定就申请人在Dhanasar第二项要素下的资格作出了具体结论，我们将讨论申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。

我们得出结论，申请人未能充分证明其根据Dhanasar分析框架第二项要素处于有利地位以推进其拟议事业。在评估申请人是否根据Dhanasar第二项要素处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查：(A) 申请人在相关或类似工作中的教育、技能、知识和成功记录；(B) 申请人为拟议事业未来活动制定或在其制定中发挥重要作用的模式或计划；(C) 实现拟议事业的任何进展；以及 (D) 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证责任（burden of production），也包括最终的说服责任（burden of persuasion）。Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3。记录中包含申请人的学业记录、就业历史以及专业认可（如奖项和证书）的证据。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识并不能使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于何种有利地位以推进拟议事业。从记录中证据的整体来看，不清楚对Dhanasar第二项要素下的多因素分析进行个性化考量如何能证明申请人处于何种有利地位以推进其拟议事业。

而且，记录并未反映推荐信中所描述的申请人先前活动是与拟议事业类似的工作，也未反映其如何构成成功记录。此外，申请人提交的推荐信并非关于申请人在其申请中所提出事业的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。虽然它们笼统地谈及申请人在其领域实现某些目标和技能，但并未指出任何反映申请人处于有利地位以推进其事业的领域认可、成就或重大贡献。

因此，申请人未能以重要、相关和具有证明力的证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项或第二项要件，我们认定其不值得行使有利裁量权以豁免工作邀请要求，从而豁免劳工证。我们保留以下问题不作出裁定：申请人是否证明其在EB-2分类下具备类别资格，以及是否满足Dhanasar分析框架中剩余要件，即在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证是否对美国有利。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25及Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

在移民申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未能以具有说服力的、相关的且具有证明力的证据满足其举证责任，以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。