# SEP182024_03B5203 · 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：33403487 日期：2024年9月18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）

申请人是一名经济学家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位要求。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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人在美国拟从事的事业具有国家重要性。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)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。

“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位要求给予“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，2 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、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，但未能充分满足Dhanasar框架第一项要件下的国家级重要性。同上。基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意申请人未能充分证明其拟从事的事业在第一项要件下具有国家级重要性。

在表格 I-140（外籍劳工移民申请）上，申请人称其职业为经济学家，职位名称为“执行主任顾问”，并提供了以下非技术性职位描述：“就各国的财政、货币、金融部门及结构性政策向各国提供建议。”他还在随附声明中进一步详述，其现任职位位于_____总部，并已就“财政、货币、金融部门及结构性政策”向60多个国家提供建议。他主张，他向这些国家提供的咨询类似于美国联邦储备委员会在COVID-19疫情期间的做法。为支持其将在美国拥有可持续且长期职业生涯的主张，申请人还称其已在美国收到其他财务管理和投资规划方面的工作邀约。在审理主任面前，申请人提交了关于其教育和职业经历及拟从事事业的个人陈述；学历记录；雇佣核实信函；来自雇佣招聘人员的通信；朋友和同事的支持信；关于其加入女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者（LGBT）员工资源团体的信函；其参加的一次专业会议的材料；关于IMF和数字货币的材料；以及申请人撰写的关于多个国家经济状况的出版物。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人进一步将其拟从事的事业描述为：通过与公民社会团体、智库、国际组织和美国政府接触，赋能发展中国家的经济增长。他表示，这一

2 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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

事业与美国利益一致，因为美国政府已通过外交努力追求类似目标。申请人接着表示，其事业促进了美国利益，并通过为美国公司培育稳定市场、支持美国商业和投资活动的增长，为美国的经济增长作出贡献。

审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免资格。关于第一项要件，审理主任认定记录未能证明申请人拟从事的事业具有实质价值或国家级重要性，因为其职业计划仅描述了经济学家的日常工作，而未能在其雇主之外量化其个人工作在国家级重要性方面的益处。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见及此前已提交证据的副本。他概括主张，审理主任关于其不符合所请求国家利益豁免资格的结论有误。申请人主张，审理主任的决定忽视了与其事业相关的“ 最重要的证据 ”，他主张该证据是其雇主描述其现任职务的一封信函。他描述了_____职责及其本人职位，称其负责编制、制定和呈报复杂的财政、货币和金融分析。申请人声称，审理主任未能考虑其工作及该_____的全球重要性，包括其此前提交的关于其加入LGBT员工倡议的成员资格的证据，以及来自该__执行董事会关于若干国家及其经济健康状况的陈述。他表示，鉴于其工作与美国和该__成员国之间关系，他已证明其工作兼具实质价值和国家级重要性。

在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 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何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。仅仅受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。同上。

在本案中，申请人拟从事的事业似乎仅限于其现有雇佣关系的范围。申请人在上诉中表示，其打算继续目前作为该_____经济政策顾问的工作，正如其在审理主任面前所主张的那样。记录未表明，申请人也未主张，其将以其他身份从事该工作。3 本办公室认可该____的使命。本办公室还认可申请人的专业能力以及申请人就其对现任职位所作贡献提供的文件。然而，本办公室认定，申请人依赖其事业所寻求解决的目标的重要性，属于依赖错误。此处的问题不是该____的更广泛影响，而是申请人作为经济

3 审理主任面前的记录包括申请人从招聘人员处收到的两封通信。虽然申请人的个人陈述和审理主任的决定将这些称为“ 工作邀约 ”，但本办公室注意到，它们并未表明申请人申请或收到了这些公司的工作邀约。

政策顾问的具体拟从事工作的潜在未来影响。雇主的整体重要性本身并不能确立申请人事业的国家级重要性。

在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们考察拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。此类效应不必是全国规模，但必须证明对特定地区、区域或行业具有“ 重大 ”的潜在预期影响。

在申请人目前作为经济政策顾问的职位构成一项事业的范围内，记录中不包含足以认定其事业的影响将达到国家重要性水平的证据。虽然申请人声称其事业促进美国利益，但他未提交书面证据以佐证该主张。记录中的证言证据，例如推荐信和他已发表的关于成员国的报告，并未提供证据说明其工作如何更广泛地影响其领域，以致达到国家重要性水平。相反，它们概述了他对其当前雇主所作的贡献以及他的学术和专业背景。此外，申请人在上诉中强调为最重要证据的那封信将其工作描述为在[已隐去]执行委员会代表九个国家。该信还指出，申请人与其母国保持联系并密切关注其发展。然而，该信未描述申请人的事业如何如其所称促进美国利益，也未详述其事业在其当前雇主及其利益相关者之外的影响，也未就其拟议事业的国家影响提供更多见解。最后，虽然我们无意贬低申请人参与LGBT社区的价值，但所提交的证据未能证明其活动或其参与团体的范围具有全国影响力。

申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的举证责任。Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。申请人还必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Id. at 376。由于申请人在此未如此行事，他未能充分证明其在美国的拟议事业在Dhanasar第一项要件下将具有国家重要性。

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留所请求国家利益豁免的其余资格要求。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。