引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)
临时决定第3882号

DHANASAR 案，申请人

2016年12月27日决定

美国国土安全部
美国公民及移民服务局

行政上诉办公室

如果申请人证明以下各项，USCIS可以授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 其处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)，已撤销。

代表申请人：Gerard M. Chapman，律师，北卡罗来纳州格林斯伯勒

在本决定中，我们有机会重新审视根据《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i) (2012)，评估“ 国家利益豁免 ”资格的分析框架。自我申请人是一名航空航天工程领域的研究员和教育工作者，其提交了移民签证申请，寻求根据该法第203(b)(2)条被归类为持有高级学位的专业人士。申请人还寻求对第203(b)(2)(A)条原本要求的工作邀请给予“ 国家利益豁免 ”。

德克萨斯服务中心主任根据现有分析框架拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但豁免工作邀请要求不会符合美国的国家利益。经重新审查，并基于本决定采用的修订国家利益标准，我们将维持上诉并批准该申请。

一、法律背景

该法第203(b)(2)条(A)项规定，移民签证可提供给“ 属于持有高级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才能，将前瞻性地实质性惠及国家经济、文化或教育

884

引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)
临时决定第3882号

利益或美国福利的合格移民。”根据(A)项，移民签证仅在此类个人的“科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求”时方可提供给此类个人。

在此移民分类下雇用外国国民之前，雇主必须首先根据该法第212(a)(5)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A)(i) (2012)，从美国劳工部（“DOL”）获得永久劳工证。另见 8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i) (2016)。劳工证表明DOL已认定，在外国人将从事此类熟练或非熟练劳动的地点，没有足够能够、愿意、合格且可用的工人，且雇用该外国人不会对类似受雇的美国工人的工资和工作条件产生不利影响。在劳工证申请中，雇主必须列出该职位的职位要求，且须符合该职业通常要求。见 20 C.F.R. § 656.17(h)(1) (2016)。此外，劳工证申请中描述的职位要求必须代表该工作机会的实际最低要求。见 20 C.F.R. § 656.17(i)(1)。也就是说，雇主不得根据外国工人的资格量身定制职位要求；其只能列出职位的最低要求，无论外国工人具备超出该职业通常要求的额外技能。雇主随后必须测试劳动力市场，以确定是否有具备所公布最低资格的能够、愿意或合格的美国工人可用。如果找到此类美国工人，雇主不得雇用外国工人担任该职位，即使外国工人明显拥有更多技能（超出所公布资格）。如果雇主未识别出此类美国工人，且DOL认定此类工人确实不可用，DOL将认证劳工证。在获得DOL批准的劳工证后，雇主随后可向DHS提交申请，请求该移民分类。

然而，根据第203(b)(2)条(B)项，国土安全部部长可以豁免“工作邀请”要求（即受益人的服务由美国雇主寻求），并根据适用法规豁免“劳工证”要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。1 该(B)项的相关部分规定，

1 尽管8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)似乎将国家利益豁免仅限于在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的外国人，但该规定部分被1991年《杂项和技术移民与归化修正案》第302(b)(2)条，Pub. L. No. 102-232, 105 Stat. 1733, 1743

（续……）

885

引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)
临时决定第3882号

部长“ 可以在[部长]认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。 ”2 该法第203(b)(2)(i)条。

如果申请人同时满足(A)项和(B)项，USCIS可以作为裁量事项授予国家利益豁免。因此，寻求“ 国家利益豁免 ”的申请人必须首先满足(A)项，证明受益人符合持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人资格。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(1) – (3)（提供作出此类认定的定义和考虑因素）；另见该法第203(b)(2)(C)条（规定拥有所需学位或专业执照“ 本身不得被视为特殊才能的充分证据 ”）。申请人随后必须满足(B)项，证明豁免(A)项下的“ 工作邀请 ”要求将符合国家利益。3 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)。这一两部分法定制度相对直接，但“ 国家利益 ”一词含义模糊。该词未由法规和条例定义，“ 国家利益 ”是一个宽泛的概念，可受各种解释。

1998年，在前移民与归化局下，我们发布了一项先例决定，确立了评估国家利益豁免申请的分析框架。Matter of New York State Dep't of Transp.（“ NYSDOT ”），22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)。

（“ MTINA ”）所取代。MTINA第302(b)(2)条修订了该法第203(b)(2)(B)(i)条，在“ 艺术 ”一词后插入“ 专业 ”一词，从而使国家利益豁免除特殊才能个人外，也适用于持有高级学位的专业人士。

2 根据2002年《国土安全法》（“ HSA ”），Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135, 2311（编纂于 6 U.S.C. § 557 (2012)）第1517条，该法条款中描述由HSA从司法部长或司法部其他官员转移至国土安全部的职能时，任何对司法部长的提及“ 应被视为指 ”国土安全部部长。另见 6 U.S.C. § 542 注 (2012)；8 U.S.C. § 1551 注 (2012)。

3 为此，申请人必须超出证明个人在特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 特殊才能 ”定义为“ 在特定努力领域中显著高于通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊才能的个人通常受工作邀请/劳工证要求约束；他们并不因特殊才能而豁免。因此，无论特定申请人寻求被归类为具有特殊才能的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人不能仅通过证明其专长程度显著高于其专长领域中通常遇到的专长程度而获得豁免资格。

886

NYSDOT框架首先查看申请人是否已证明就业领域具有“ 实质内在价值 ”。Id. at 217。其次，申请人必须证明个人努力所产生的任何拟议利益将是“ 全国范围 ”的。Id. 最后，申请人必须证明如果要求外国国民获得劳工证，国家利益将受到不利影响。Id.

基于我们在其间对该决定的经验，我们认为现在是重新评估的时候了。虽然第一项要件在裁决经验中经受住了检验，但“ 内在 ”一词对分析几乎没有增加内容，却容易受到不必要的主观评价。4 同样，第二项要件在裁决中引起的问题相对较少，但“ 全国范围 ”一词偶尔被解释得过于狭窄，主要关注利益的地理影响。虽然NYSDOT认定一名土木工程师的就业属于全国范围，即使其仅限于特定地区，但该认定取决于纽约桥梁和道路与国家交通系统之间的地理联系。然而，某些以地方或区域为重点的努力可能具有国家重要性，尽管难以在地理范围方面量化。

然而，给申请人和裁决者带来最大困惑的是NYSDOT的第三项标准。首先，该标准在NYSDOT本身中以几种不同的方式解释，使读者不确定最终的相关调查是什么。我们最初将第三项标准表述为要求申请人“ 证明如果要求劳工证，国家利益将受到不利影响 ”。NYSDOT，22 I&N Dec. at 217。然后，我们 alternatively 将第三项标准描述为要求申请人证明个人“ 呈现的国家利益如此之大，以至于超过劳工证过程中固有的国家利益 ”。Id. at 218。紧接着，我们再次重述第三项标准：申请人必须证明个人将“ 以比具有相同最低资格的可用美国工人大得多的程度服务于国家利益 ”。5 Id. 最后，在可能被解释为第三项标准的第四次重述或如何满足它的解释中，我们指出“ 必须明确确立外国人的过去记录证明对未来国家利益的预测是合理的 ”。Id. at 219。一个脚注

4 参见，例如，24/7 Records, Inc. v. Sony Music Entm ’ t, Inc., 514 F. Supp. 2d 571, 575 (S.D.N.Y. 2007)（“ ‘ 内在价值 ’ 是一个本质上主观和推测性的概念。 ”）。
5 第三项标准的其他细微变化在决定后面出现。参见NYSDOT，22 I&N at 220（“ 比美国工人更大程度 ”）；另见Id. at 221（“ 大大超过 ”）。

887

对该声明的脚注澄清，USCIS寻求“ 过去可证明成就的历史，并对整个领域有一定程度的影响 ”。Id. at 219 n.6。尽管位于脚注6中，这一“ 影响 ”标准在实践中已成为衡量申请的主要标准。6

其次，比解析其几个重述更根本的挑战是，NYSDOT的第三项标准可能被误解为要求申请人提交，并裁决者评估与豁免旨在放弃的劳动力市场测试相关的证据。第三项标准的第一次迭代，即如果要求劳工证国家利益将受到不利影响，暗示申请人应提交对国家利益损害的证据。第三次迭代，即个人将以比具有相同最低资格的可用美国工人大得多的程度服务于国家利益，表明申请人应提交比较外国国民与未识别的美国工人的证据。这些概念已被证明对许多合格个人来说难以抽象地建立或分析。对于USCIS评估自雇人士（如企业家）的申请尤其不合适。在NYSDOT中，我们甚至“ 承认某些职业中个人基本上是自雇的，因此没有美国雇主可以申请劳工证 ”。Id. at 218 n.5。尽管如此，我们没有修改测试来解决这种情况，这继续挑战申请人和USCIS裁决者。最后，这种对国家利益损害的概念不是由部长在“ 认为符合国家利益 ”时授予豁免的广泛自由裁量权所要求的，并且不必要地缩小了该权力。

II. 新分析框架

因此，我们在NYSDOT中的决定是修订的成熟时机。今天，我们撤销NYSDOT并采用新框架来裁决国家利益豁免申请，该框架将提供更大的清晰度，更灵活地适用于申请雇主和自申请

6 虽然这一“ 影响 ”标准基于合理观念，即过去的成功往往预测未来的利益，但我们在NYSDOT之后几年的裁决经验表明，有些有才华的个人过去的成就未必是未来成功的最佳或唯一预测因素。

个人，并更好地推进广泛自由裁量豁免条款的目的，以造福美国。7

在新框架下，并且在EB-2分类资格确立后，USCIS可以授予国家利益豁免，如果申请人通过优势证据证明：8 (1) 外国国民的提议努力具有实质价值和国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位推进提议努力；以及 (3) 总体而言，放弃工作offer要求从而放弃劳工证将有利于美国。如果满足这三个要素，USCIS可以酌情批准国家利益豁免。9

第一项标准，实质价值和国家重要性，关注外国国民提议从事的具体努力。努力的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域展示。努力有潜力创造重大经济影响的证据可能是有利的，但不是必需的，因为努力的价值可以在没有立即或可量化经济影响的情况下确立。例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的努力可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。

在确定提议努力是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，如某些改进制造过程或医学进步带来的影响。但我们不仅仅从地理角度评估预期影响。相反，我们寻找更广泛的影响。即使以美国一个地理区域为重点的企业和事业也可能被适当认为具有国家重要性。在修改这一标准以评估 “ 国家

7 今后，我们将使用 “ 申请人 ” 包括代表员工提交申请的雇主和代表自己提交申请的个人（即自申请人）。

8 在 “ 优势证据 ” 标准下，申请人必须证明他或她更有可能满足资格要素。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。我们将考虑证据的数量和质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.
9 因为国家利益豁免是 “ 纯粹自由裁量的 ”，Schneider v. Chertoff，450 F.3d 944, 948 (9th Cir. 2006)，申请人还必须表明外国国民在其他方面值得有利行使自由裁量权。参见Zhu v. Gonzales，411 F.3d 292, 295 (D.C. Cir. 2005)；参见Matter of Jean，23 I&N Dec. 373, 383 (A.G. 2002)。

引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 临时决定 #3882

重要性 ” 而不是NYSDOT中使用的 “ 国家范围 ”，我们寻求避免过度强调努力的地理广度。例如，一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的努力，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。

第二项标准将焦点从提议努力转移到外国国民。为了确定他或她是否处于有利地位推进提议努力，我们考虑因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识和在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模型或计划；实现提议努力的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

我们认识到预测可行性或未来成功可能给申请人和USCIS官员带来挑战，并且许多创新和创业努力尽管有明智计划和胜任执行，最终可能全部或部分失败。因此，我们不要求申请人证明他们的努力更有可能最终成功。但尽管存在这种固有不确定性，为了值得国家利益豁免，申请人必须通过优势证据证明他们处于有利地位推进提议努力。

第三项标准要求申请人证明，总体而言，放弃工作offer要求从而放弃劳工证将有利于美国。一方面，国会显然寻求通过要求工作offer和劳工证来保护国内劳动力供应，以促进国家利益。另一方面，通过创建国家利益豁免，国会认识到在某些情况下，劳工证过程中固有的利益可能被其他也被视为符合国家利益的因素所超过。国会委托部长在个别国家利益豁免裁决的背景下平衡这些利益。

在进行这一分析时，USCIS可以评估因素如：鉴于外国国民资格或提议努力的性质，外国国民获得工作offer或申请人获得劳工证是否不切实际；10

10 例如，劳工证过程可能阻止申请雇主雇用具有独特知识或技能的外国国民，这些知识或技能不易在劳工证中阐明。参见一般20 C.F.R. § 656.17(i)。同样，由于提议努力的性质，企业家或

（续...）

890

引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 临时决定 #3882

即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍会受益于该外国国民的贡献；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。我们强调，在每一个案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证对美国有利。

我们注意到，这一新分项与NYSDOT第三分项不同，不要求证明对国家利益造成损害，也不要求与申请人所在领域的美国工人进行比较。如前所述，NYSDOT第三分项对某些申请人（如企业家和自雇人士）尤其成问题。这一更灵活的标准可通过上述多种方式满足，旨在适用于更多种类的个人。

三、分析

主任认定申请人凭借其高级学位符合所寻求的分类资格。我们同意其持有高级学位，因此符合第203(b)(2)(A)条。我们面前剩余的问题是，申请人是否以优势证据证明其有资格且理应获得国家利益豁免。

申请人拟在北卡罗来纳农业与技术州立大学（“ North Carolina A&T ”）从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，并教授航空航天工程。申请人持有北卡罗来纳农业与技术州立大学机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。在提交本申请时，他还在该大学担任博士后研究助理。记录显示，申请人的研究生和博士后研究集中于高超声速推进系统（涉及马赫5及以上速度推进的系统）和计算流体动力学。他开发了一个经过验证的高速吸气式推进发动机计算模型，以及一种用于精确计算高超声速气流的新颖数值方法。申请人打算继续在该大学进行研究。

大量记录包括：申请人资历的可靠证据；其出版物和其他已发表材料的副本，这些材料

_____ 自雇发明人，在自行推进一项事业时，从美国雇主处获得工作邀请。

891

引用其工作；其专业协会会员资格的证据；以及关于其研究和教学活动的文件。申请人还提交了几封来自个人的信件，这些个人确立了自身在航空航天领域的专业知识，详细描述了申请人的研究，并证明其在高超声速推进系统领域的专业知识。

我们认定申请人根据新框架有资格获得国家利益豁免。首先，我们得出结论，申请人已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。申请人证明他打算继续研究推进系统的设计和开发，以潜在用于军事和民用技术，如纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器。在支持申请的信件中，他描述了该领域的研究如何通过使美国在高超声速飞行领域保持对其他国家的优势来增强我们的国家安全和国防。我们认定这一拟议研究具有实质价值，因为它旨在推进科学知识，并促进国家安全利益和美国在民用太空领域的竞争力。

记录进一步表明，申请人的拟议事业具有国家重要性。申请人提交了来自学术界、政府和工业界担任高级职位的个人的有证明力的专家信，描述了高超声速推进研究与美国战略利益相关的重要性。他还提供了媒体文章和其他证据，记录了众议院军事委员会对高超声速技术开发的兴趣，并讨论了美国在这一研究与发展领域的进展的潜在意义。这些信件和媒体文章讨论了其他国家目前在高超声速推进系统领域所做的努力和取得的进展，以及美国在研究开发这些技术用于导弹、卫星和飞机方面的战略重要性。

其次，我们认定记录表明申请人处于有利地位，能够推进拟议事业。除了在相关领域的多个研究生学位外，申请人还具有开展研究和开发计算模型的经验，这些模型支持美国国防部（“ DOD ”）发展空中优势和保护美国军事力量能力的使命，并有助于开发地球观测和行星际探索平台。申请人提交了详细的专家信，描述了美国政府对其研究的兴趣和投资，记录中还包括文件证明申请人在由国家航空航天和

引用为 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 临时决定 #3882

航天局（“ NASA ”）和国防部内的空军研究实验室（“ AFRL ”）资助的项目中发挥了重要作用。11 因此，申请人在其领域研究的重要性得到了同行和政府对研究兴趣的证据以及政府对申请人研究项目持续资助的佐证。申请人的教育、经验和在其领域的专业知识，其在研究项目中的重要角色，以及NASA和AFRL等政府实体的持续兴趣和资助，使他处于有利地位，能够继续推进其拟议的高超声速技术研究事业。

第三也是最后，我们得出结论，总体而言，放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证对美国有利。如上所述，申请人持有三个与拟议事业相关领域的研究生学位，记录表明他在高度专业化的领域拥有丰富的经验和专业知识。证据还表明，高超声速推进研究对美国国家安全和竞争力具有重大影响。此外，对申请人发挥关键作用的研究的反复资助表明，包括NASA和DOD在内的政府机构认为他在这方面的研究有前景且有用。由于他在促进美国利益的领域成功研究的记录，我们认定这位申请人提供的贡献具有如此价值，以致总体而言，即使假设其他合格美国工人可用，他们也会使美国受益。

除了进行研究外，申请人还提议支持科学、技术、工程和数学（“ STEM ”）学科的教学活动。他提交了有利证明其大学水平教学能力的信件，以及参与中学生导师计划的证据。虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事会对更广泛的STEM教育领域产生影响的活动。因此，由于申请人未以优势证据证明其拟议教学活动满足新框架第一分项的“ 国家重要性 ”要素，我们不针对申请人的教学活动处理其余分项。

11 尽管北卡罗来纳农业与技术州立大学航空航天研究中心（“ CAR ”）主任被列为所有CAR研究资助的首席研究员，但记录表明申请人是几个资助拨款提案的发起人或主要奖项联系人，并且他是许多资助中唯一列出的研究人员。

893

四、结论

记录以优势证据表明：（1）申请人在航空航天工程领域的研究既具有实质价值又具有国家重要性；（2）申请人处于有利地位，能够推进其研究；以及（3）总体而言，放弃工作邀请要求并因此放弃劳工证对美国有利。我们认定申请人已确立资格，并作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

在签证申请程序中，申请人有责任确立所寻求移民利益的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361 (2012)。申请人已履行该责任。命令：上诉获支持，申请获批准。

894