APR082024_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：28536874 日期：2024年4月8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）

申请人是一名电子文档管理领域的总经理、运营经理及企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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予以重新审查（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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类资格，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的个人。1 本法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果

1 由于申请人未主张其符合持有高等学位的专业人士资格，本办公室无需处理该分类的单独要求。
2 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 美国公民及移民服务局（USCIS）此前已确认这一两步审理方法适用于特殊能力外籍人士。6 USCIS 政策手册 F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此证明后，本办公室将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. 特殊能力的法规标准

在上诉中，申请人主张其符合“特殊能力的认定和标准”，作为“接受过专业高等教育课程、担任运营总经理及企业家的专业人士，被归类为特殊能力，可在美国技术和文档管理系统领域工作”，并主张其满足下文讨论的标准。5

显示该个人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

为确立符合该标准的资格，申请人提交了证据，包括显示其在巴西完成两年高等教育课程的文凭和学业成绩单。经审查，本办公室认定申请人已满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该个人在其所寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

为满足该标准，申请人依赖多种文件，包括其简历、其会计师的信函以及其在巴西的复印公司的文件。然而，该标准的明文规定证据必须（1）以信函形式，（2）来自现任

4 另见 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裁决中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。
5 审理主任未经任何分析即称申请人符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。基于所述理由，本办公室不同意。

或前任雇主，以及（3）证明至少十年全职经验。经审查记录，唯一的信函来自申请人的外国会计师，而该会计师并非申请人的雇主。此外，该信函未提供任何关于其职责的描述。6 仅凭此，本办公室无法认定申请人已满足该标准所要求的要素，以证明其在职业中拥有至少十年全职经验。

执业该专业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人提供了一份来自[已隐去]的声明和信函，表明其是工会成员，并[已隐去]主张这证明其是“ 在巴西市场作为工业平面设计师执业的持照专业人士 ”。具体而言，该信函称申请人是其公司九名加入工会的专业人士之一。该信函还解释称，[已隐去]“ 代表工人的利益，并与雇主保持密切关系，以促进双方之间公平的合同关系 ”。然而，除申请人未经证实的说法外，没有证据表明作为[已隐去]的工会成员是执业该专业的执照或特定专业或职业的认证，而这是法规明文所要求的。因此，申请人未确立符合该标准的资格。

显示该个人曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

在上诉中，申请人主张其作为总经理和运营经理“ 获得的薪酬远高于市场平均水平 ”。申请人提供了其2019年所得税申报表副本，显示其应税收入为R$35,796，且其拥有自己公司R$78,800的资本份额（资产/权利），根据“ 公司转换公司章程 ”，其至少自2015年6月起即拥有该份额。申请人称“ 2021年巴西运营经理的平均月薪总额为R$5,072.01，即每年R$60,864.12 ”，并提供了一份来自catho.com（巴西求职网站）关于总经理职位的截图。

在此，申请人错误地将其资本份额与应税收入相加，主张其薪资/收入合计为R$114,569，即“ 比巴西市场平均收入高出近90% ”。然而，根据“ 简化证书 ”，该R$78,800是“ 实缴资本 ”，而非申请人作为薪资或其他服务报酬所收到的款项，而后者才是该标准的重点。申请人的应税收入R$35,796显著低于catho.com所示的R$60,864.12平均薪资。

本办公室进一步指出，catho.com网站截图未提供足够信息或细节以核实所述薪资信息的适用性和准确性。例如，该截图缺乏诸如其所反映的工作职责、数据所指的年份或日期范围、数据如何编制、数据的统计显著性、数据所涉及的地理位置等关键信息，

6 8 C.F.R. § 204.5(g) 的法规在相关部分规定，“ 与合格经验有关的证据……应以现任或前任雇主的信函形式……并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。 ”

以及关于该数据对申请人职业的可靠性和可比性的其他指示。

基于上述理由，申请人未确立符合该标准的资格。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处的法规将“ 专业 ”定义为该法第 101(a)(32) 条、8 U.S.C. § 1101(a)(32) 所列的职业，7 或入境最低要求为美国学士学位或其外国同等学历的职业。为支持该标准，申请人依据其与 I I 的工会会员资格。然而，在没有会员资格要求证据的情况下，我们无法认定 是符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 处法规定义的专业协会。因此，申请人未确立符合该标准的资格。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为支持该标准，申请人提交了由申请人先前客户撰写的推荐信。然而，这些信件并未记录申请人已获得对行业或领域内成就和重大贡献的认可，而只是表明其受到客户的高度评价。

例如，A-M- 的一封信指出，申请人“ 负责与圣埃斯皮里图州文化和文献遗产历史档案相关的文件、图像、照片和文件的电子管理 ”，并且“ [申请人]提供的所有服务、其对质量的追求和客户满意度是众所周知的，使其成为市场上的标杆。 ”此外，L-F-M-N- 的一封信指出，申请人“ 在建设当时世界上最大的炼钢焦炭生产厂期间，以极其负责的态度协调了其公司的合同活动 ”，并且“ [其]管理始终力求提供尽可能最好的服务，确保整个过程中的效率、有效性和可持续性。 ”虽然推荐信高度评价申请人的管理能力和个人品质，但它们未充分记录申请人对行业或领域所作的任何具体成就或重大贡献。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（指出申请人的主张必须由相关、有证明力和可信的证据支持，表明这些主张“ 可能 ”为真）。因此，申请人未确立该标准。

B. 可比证据

根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，如果 USCIS 认定法规中描述的证明标准不易适用于

7 本节所列职业为小学或中学、学院、专科学校或神学院中的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。

该职业，申请人可提交可比证据以确立资格。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。在评估此类可比证据时，用户必须考虑法规标准是否易于适用于该职业，如果不适用，所提供的证据是否真正可比于该法规所列标准。同上。然而，关于所列法规标准不易适用于某一职业的一般性主张不可接受。同上。同样，关于用户应接受可比证据的一般性主张不具说服力。同上。申请人必须解释所提交证据为何具有可比性。同上。在此，虽然我们承认申请人的书面论证意见包含“ 其他证据 ”部分，但其并未主张任何证明标准不适用，也未说明该证据如何具有可比性。因此，我们无法考虑其提供的额外证据。

e. 最终实质审查

申请人作为巴西的企业主拥有成功的职业生涯。但记录未确立其至少符合 8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A) 至 (F) 处三项证明标准。因此，我们撤销审理主任的相反认定。此外，由于申请人未满足初始证据要求，我们无需进行最终实质审查，以确定证据整体是否表明其被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常所遇专业水平的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

D. 国家利益豁免

申请人提议建立“ 一家致力于文件电子管理的公司 ”。申请人进一步指出，该公司将“ 开发一个专门的电子文件管理平台，使中小型企业的管理者能够更好地控制其业务，因为无论他们身在何处都能持续访问其数据，这将有助于获得有价值的见解并做出更好的商业决策。 ”

Dhanasar 框架的第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人的拟议事业具有重大价值，我们同意。关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其拟议事业“ 在特定领域（小企业与技术）具有国家甚至全球影响，并影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，因此其符合国家利益豁免资格。申请人引用其商业计划和一份意见书以支持其主张。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 该

外国人提议从事的具体事业。”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“我们寻找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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[一]项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

经审查商业计划，我们注意到申请人未表明其打算向佛罗里达州小企业提供的电子文件管理服务将如何在 IT 行业产生更广泛影响。其宽泛地指出，其“技术与创新事业将成为美国小企业的变革和赋能推动者”，并且具有“促进当地市场增长和国家经济繁荣的国家范围”，但记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有如此广泛的影响。在 Dhanasar 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，申请人同样未确立其打算提供的服务之惠益将延伸至其客户之外。其也未证明其工作将在与国家重要性相称的水平上广泛增进社会福利。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。具体而言，其未表明其公司的商业活动将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。商业计划未表明申请人事业对区域或国家经济产生的惠益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，at 890。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但其未提供证据确立公司将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为地区或其人口带来重大经济利益。虽然商业计划表明申请人的公司将雇用美国员工并在十年内产生超过 500 万美元的收入，但该计划未充分详细说明所述收入和人员配置预测的依据。申请人无支持的主张不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人依据其在业务运营管理方面超过 23 年的经验。然而，申请人的专业知识和成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，该要件“将重点从拟议事业转移到外国人”。同上，at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据标准证明其拟议工作的国家重要性。

最后，我们注意到，申请人提供了一封来自某学院兼职副教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架的第一项要件时，该信作者强调，申请人将“通过作为演讲人参加美国的重要活动，如大会、研讨会、展会、工作坊、大学和学院的讲座以及许多其他活动，为美国小企业做出巨大贡献。”然而，该专家意见信非常

笼统，重点显著集中于小企业和创业的重要性，并未涉及申请人的商业计划、其中所述的具体拟议事业、其预期重大经济影响，或申请人拟从事的电子文档管理服务业务的任何更广泛影响。

由于申请人未能依据Dhanasar标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。8 举证责任在于申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能以裁量方式确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

8 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。