APR172025_06B5203 · 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：37629723 日期：2025年4月17日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-129，非移民工作者申请（H-1B）

申请人是一名房地产和城市开发企业家及商人，寻求依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条、8 U.S.C. § 1153(b)(2)，被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）类别相关的职位offer要求。见本法第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）可授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力个人的分类资格，且根据我们首次在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐明的分析框架，对职位offer要求因而对劳工证的自由裁量豁免不成立。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人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，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2类别的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可证据。

若上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该类别资格。我们随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示申请人被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

若我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立EB-2类别移民分类资格，我们将评估豁免职位offer要求因而豁免劳工证的国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar中确立了审理国家利益豁免申请的框架，见上文。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因而劳工证的国家利益豁免，若其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；(2) 该非公民处于良好地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求因而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名房地产和城市开发企业家及商人，寻求基于其特殊能力证明EB-2类别的资格。申请人必须证明其专业程度显著高于通常所遇水平，以显示其具有特殊能力。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此在类别上不符合EB-2永久移民分类资格。审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的三项，但在对记录整体进行最终审查后，认定其未证明其领域内显著高于通常所遇水平的专业程度，不足以构成特殊能力的认定。经重新审查，基于下述理由，我们认定申请人未证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的三项。

官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

我们不同意审理主任关于申请人满足此项标准的结论，并在此予以撤回。为证明符合此项标准，申请人提交了其“ Tecnico em Contabilidade ”/巴西的副本。但尽管申请人反复强调相反，申请人的证书及审理记录中的其他证据并未充分描述会计如何与申请人所主张的特殊能力领域（即房地产和城市开发企业家精神及商业）相关。申请人称其“ 土木工程技能与创业精神的结合在房地产和城市开发领域是独特的成功组合 ”。实质上，申请人似乎主张其会计技师证书与工程技能相关，他打算将工程技能与创业精神结合，以努力在房地产和城市开发企业家精神及商业领域担任建筑公司的CEO（推测为首席执行官）。但该证书并未描述，且记录中也不包含任何其他官方学术记录，以阐明会计如何提供他打算与“ 其创业精神 ”结合的“ 土木工程技能 ”，从而与房地产和城市开发企业家精神及商业领域相关。事实上，从审理记录中不清楚的是，即使工程技能（若申请人充分记录）与创业精神结合，如何与申请人主张特殊能力的房地产和城市开发企业家精神及商业领域相关。总之，申请人的证书如何与申请人所主张的房地产、城市开发企业家精神及商业特殊能力领域相关，并不充分明显。因此，我们认定证据不支持申请人符合此项标准的资格。

从事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)。

申请人提交了若干检查和完工证书以及一份建筑许可证，以证明其从事该专业的执照或特定专业或职业的认证，

职业。执照和认证表明一个人具备从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非从事某一职业所始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。首先，记录中并未充分确立申请人属于专业人士。专业是指《移民与国籍法》（INA）第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以学士学位或外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。专业职业由进入预期职业的一般要求确定，而非由任何一名寻求在该领域工作的个人的资质确定。申请人负有以优势证据标准证明预期职业要求至少学士学位或其外国同等学位方可进入的责任。申请人未提交充分、相关或具有证明力的证据，以确立在房地产和城市开发创业业务中担任建筑公司首席执行官（CEO）的职能要求。并且，当申请人的预期事业是否意在作为专业人士履行职能尚不明确时，执照或认证证据的说服力较低，因为其并不支持某一专业或职业。但是，即使暂且不论申请人预期事业中职能的专业性质，我们仍会认定申请人未证明其提交的文件是某一专业或职业的执照或认证证据。执照和认证表明一个人具备从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非从事某一职业所始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。记录未充分支持记录中提交的许可证以及检查和竣工证书是履行申请人预期事业中拟承担职责所必需的。记录也未表明许可证以及检查和竣工证书是否必须定期更新或续期，以确保维持认证和课程结业 purportedly 所反映的能力或标准。因此，我们无法认定申请人拥有从事该专业的执照或某一特定专业或职业的认证。1

外国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)。

申请人主张其曾获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。为支持该主张，其提交了 purportedly 证明其通过其建筑公司“ 设法建立了一个真正的帝国 ”的文件。申请人主张，其先前受雇期间选择领取的年薪酬提取额，以及其公司维持的表明合伙份额的合同，表明“ 其作为成功管理者的技能 ”，并“ 显著超过巴西为毕业土木工程师设定的全国最低工资 ”。然而，申请人主张的特殊能力领域是房地产和城市开发创业与商业，而非土木

1 我们进一步注意到，审理主任在补件通知（RFE）中要求提供申请人符合该标准资格的额外证据。申请人未针对补件通知提交证据，也未在上诉中提出任何实质、相关或具有证明力的主张或证据以支持符合该标准的资格。我们无需考虑未在上诉中提出的问题。未在上诉中提出的问题实际上已被放弃。见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2012)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

工程。因此，申请人摘录的由巴西联邦区一个地区工程与农学委员会发布的薪资调查，显示工程师和技术人员的平均工资，如何表明特殊能力，甚至是否适用于本案，并不明显。并且，申请人关于其银行余额和维持授信额度的文件并非该标准所设想的薪资报酬。记录未反映与申请人拟承担职责相当的具有特殊能力个人的预期薪资或报酬。此外，记录未提供背景以判断申请人的年薪酬提取额或银行余额及授信额度是否表明其特殊能力显著高于通常遇到的水平。因此，我们认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法根据记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其特殊能力。

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

申请人主张其在I I
I I的会员资格证明其是专业协会会员。我们不同意。I I不是专业协会。申请人的职业以及所述建筑商的职业未出现在该法第101(a)(32)条所载专业列表中，且I I未
被列为通常要求学士或更高学位的职业。见 Update to Appendix A to the Preamble-Education and Training Categories by O*NET-SOC Occupations; Labor Certification for Permanent Employment of Immigrants in the United States and Procedures To Establish Job Zone Values When O*NET Job Zone Data Are Unavailable, 86 Fed. Reg. 63070 (Nov. 15, 2021)。此外，记录未包含证明申请人所列协会会员资格标准的证据。因此，an~---------~并非法规所设想的专业协会，申请人未满足该标准。

III. 结论

申请人未确立符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中至少三项的资格。2 因此，其无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初始证据要求。并且，我们无需提供最终实质审查以评估申请人是否达到特殊能力分类所要求的专业水平。此外，我们无需就申请人作为自由裁量事项是否有资格或是否根据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为独立且替代的决定依据予以考虑。

2 我们认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的4项。因此，分析申请人在其余标准下的资格不会带来任何法律利益。所以，我们保留申请人在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)和(F)下资格的问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。

6