APR192021_02B5203 · 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：10185224 日期：2021年4月19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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见《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，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，且其未证明对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格作为持有高等学位的专业人士进行分类并获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，其属于持有高等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能力，将潜在地实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

专业指本法第 101(a)(32) 条所列的职业之一，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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，虽然本法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国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，我们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外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得工作邀请或申请人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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外国人拥有美国高等学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [一份]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及以现任或前任雇主信件形式提供的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了一份证书，声明其在巴西的 University of [已隐去] 完成了商业管理技术本科课程（2006年7月 - 2008年8月）。此外，申请人提供了一份证书，表明其“ 完成了‘ lato sensu ’毕业课程，专业化为 MBA - 工商管理硕士，商业战略 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

（2008年8月 - 2009年10月）在 University of [已隐去]。记录还包括来自 [已隐去] 的评估，声明申请人的学术和专业经验等同于“ 工商管理硕士 ”学位。

申请人未证明其两份巴西证书中的任何一份单独等同于美国学士学位或美国高等学位的外国同等学位。4 例如，在第一页，评估人声明美国学位等同是“ 基于学术和至少5年专业经验的结合，依据 USCIS。 ”第五页和第六页表明：

考虑到学位加上在工商管理领域超过五年的全职工作经验等同于工商管理硕士，我的专家意见是，[申请人]拥有学位、工商管理硕士和10年经验，其学历不低于工商管理硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A) 和 (B) 中识别“ 美国学士学位 ”、“ 美国高级学位 ”或“ 外国同等学位 ”的法规语言要求的是单一学位，而非学术资历的组合。在没有证据证明其两份巴西证书中的任何一份单独即等同于美国学士学位或美国高级学位的外国同等学位的情况下，申请人未能确立其符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。

B. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定申请人仅满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学术记录标准。申请人的上诉提交材料未对审理主任的认定提出异议，也未主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中的至少三类。在未提供任何论据或证据以推翻审理主任认定的情况下，申请人未能确立其满足至少三项标准并达到特殊能力类别所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

有待裁定的剩余问题是，申请人是否已确立对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的全国重要性。

4 我们注意到，申请人提交的学术记录仅反映三年零三个月的高等教育。为根据该法第 203(b)(2) 条拥有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有单一学位，该学位为美国学士学位的“ 外国同等学位 ”（外加该专业领域五年逐步积累的经验）。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认定要求四年教育。参见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。该法或法规中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（外加该专业领域五年逐步积累的经验）的资历根据该法第 203(b)(2) 条符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。

关于其根据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人表示其打算继续其“ 在美国作为企业家的职业生涯，具体是通过服务于建筑和运输等高增长行业。 ”他主张其拟议事业涉及向“ 在企业管理、营销策略、商业解决方案、业务发展及创新发展方面需要专家建议的美国公司、机构和个人提供商业服务。 ”申请人进一步表示其计划“ 投资于——一家位于佛罗里达州的长途货运卡车运输公司，以扩大其卡车车队并因而提升其收入潜力，此外开拓可以使用其服务的新的美国及外国客户。 ”他还解释称其计划“ 与一家专门在佛罗里达州建造高端住宅的公司建立合伙关系，并与其他巴西投资者一起。 ”

记录中包含关于移民企业家经济贡献、企业家对全球经济的价值、美国移民政策、外资公司对美国就业的影响、移民及其子女的经济遗产以及我国长途货运前景的信息。此外，申请人提供了讨论企业家对我国经济价值、移民对我国经济增长的影响、移民创办的十亿美元初创企业、长途货运卡车运输行业、美国房地产行业以及移民对我国经济增长贡献的文章。他还提交了关于外国出生企业家对我国经济的影响、移民的经济和财政后果、外国直接投资（FDI）在美国、FDI 对美国经济的影响、商业房地产对我国经济的影响以及企业家参与促进更具包容性经济的信息。因此，记录显示申请人拟议的作为从事建筑和长途货运卡车运输的企业家的工作具有实质价值。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将“ 刺激经济，在地方和国家层面提供直接和间接就业。 ”他主张通过“ 开展房地产开发项目 ”和“ 促进商业 ”，他“ 将直接服务于全国性关切，例如当前的住房短缺问题[原文如此]。 ”申请人进一步主张其拟议工作“ 将因其专业活动的连锁效应而为国家产生实质性的积极经济机会。 ”此外，他表示其事业将通过帮助“ 在全国层面增加美国资金流动，从而促进美国国内生产总值（GDP） ”而惠及我国。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为两家位于佛罗里达州的公司提供商业服务和投资资金，但他未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其两家公司，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或建筑和长途货运卡车运输行业。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，他未显示其投资计划和公司未来的人员配置水平将为佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人主张——将雇用六名美国员工，但他未提供充分证据证明该公司经营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目产生的对地区或国家经济的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的全国重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据 Dhanasar 所述第二和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未能确立其满足作为持有高级学位的专业人士类别成员或作为特殊能力个人的分类法规要求。此外，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格或经酌情裁量应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。