APR192021_08B5203 · 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：11283672 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及劳工证要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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基础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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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、艺术或商业领域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入境最低要求的职业。

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特定证据要求。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)中确立了审理国家利益豁免申请框架。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批准国家利益豁免，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) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，我们考虑其潜在预期影响。

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、知识以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，豁免工作邀请要求并因此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：鉴于外国国民资格的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，豁免工作邀请要求并因此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

为表明申请人持有合格的高等学位，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，以及现任或前任雇主信函形式的证据，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)。

记录中不包含显示申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)或(B)所规定高等学位要求的官方学术记录。4 因此，

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

4 申请人提交了USA Evaluations的学历评估，称其“ 满足与美国经认证高等教育机构工商管理副学士学位完成要求基本相似的要求 ”。该评估并未表明申请人拥有等同于美国高等学位或美国学士学位的“ 外国同等学位 ”。为根据本法第203(b)(2)条拥有等同于高等学位的教育和经验，申请人必须拥有

申请人未能证明其符合持有高等学位的专业人士成员的资格。

B. 特殊能力

申请人主张其至少符合作为具有特殊能力的个人分类的三项法规标准。在审查证据后，我们认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

1. 证据标准

官方学术记录，显示该外国人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)。

申请人未主张符合该标准。

现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外国人在其被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)

作为其十年创业经验的证据，申请人提交了一封2017年6月的信函，来自[已隐去]的一名会计师，信中称申请人自2010年起担任“ [已隐去]的总经理 ”。记录中还包括一份“ 第四份合同 ”[已隐去]、一份“ [已隐去]的合同变更 ”以及一份针对[已隐去]的“ 授权委托书 ”。然而，该标准要求的是“ 来自现任或前任雇主的信函 ”。上述来自申请人会计师的信函、合同变更及授权委托书不符合该要求，也未表明申请人的经验是“ 全职 ”的。该文件不足以证明其作为企业家拥有至少十年的全职经验。5 因此，申请人未能证明其符合该法规标准的要求。

从事该职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)。

申请人未主张符合该标准。

单一学位，即相当于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”（加上该专业领域五年渐进式经验）。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认为需要四年教育。见 Matter of Shah, 17 T&N Dec. 244, 245 (Reg'! Comm'r 1977)。法规或条例中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（加上该专业领域五年渐进式经验）的资格，作为持有高级学位的专业人士依据该法第203(6)(2)条获得资格。

5 本案中的 I-140 表格《外籍工人移民申请》于2018年1月10日提交。因此，申请人必须证明其在提交时拥有至少十年的全职经验。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。

证明外籍人士已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)。

来自[已隐去]的2017年6月信函称，申请人“ 2016年获得162.000,00雷亚尔作为股息，2015年获得174.000,00作为股息，2014年获得168.000,00作为股息。 ”为满足该标准，证据必须表明个人已获得的薪资或服务报酬相对于该领域其他工作者而言，表明其主张的特殊能力。6 在此，申请人未提供文件证明其收入相对于其领域其他人表明特殊能力。基于上述，申请人未能证明其符合该法规标准。

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

申请人主张其在巴西电子商务协会的会员资格符合该标准。作为该标准的证据，申请人提供了巴西电子商务协会网站的截图，其中将其列为[已隐去]。该信息不足以证明巴西电子商务协会拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学位的人员组成的会员群体，或该组织在其他方面构成专业协会。7 因此，申请人未能证明其符合该标准。

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

作为该标准的证据，申请人提供了多位同事的推荐信，讨论其商业项目，但这些信函不足以证明其因对行业或[已隐去]的成就和重大贡献而获得认可。例如，[已隐去]一名前行政与控制技术员[已隐去]提到了申请人在涉及[已隐去]的活动领域项目上的工作，[已隐去]以及[已隐去]。 ”然而，记录中未包含支持性文件表明申请人涉及这些项目的工作已被认可为对广告行业或创业领域产生重大影响。8 证据未显示申请人的工作对其雇主、客户及其项目之外产生了影响，且达到表明对行业或领域成就和重大贡献的水平。基于这些原因，申请人未能证明其满足该标准。

6 见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，《对随某些 I-140 申请提交的证据的评估；对裁决者现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM 更新 AD11-14 21（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

7 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：“ 专业是指该法第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。 ”

8 与个人主张的贡献和成就同时期的正式认可可能比为申请准备的信函“ 认可 ”个人成就具有更大权重。见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，同上，第23页。

基于上述理由，申请人未能证明其至少符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项法规标准中的三项。

2. 可比证据

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的法规允许在上述标准“ 不 readily 适用于受益人职业 ”时提交“ 可比证据 ”。申请人应解释为何未提交可满足 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准的证据，以及为何其提交的证据与 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 所要求的证据“ 可比 ”。9

申请人提交了与其参与广告活动和事件相关的照片作为资格的其他可比证据，但未证明 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的标准不 readily 适用于其职业。10 其未充分解释为何未提交可满足六项法规标准中至少三项的证据。因此，申请人未能证明其可依赖可比证据。

总之，证据未能证明申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中至少三项标准，或符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii) 的可比证据要求，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。

C. 国家利益豁免

待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）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国家重要性。

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“ 作为企业家在美国工作 ”并“ 开设跨境企业 ”。其主张拟议事业涉及提供“ 在国际扩张、营销和销售领域的商业情报咨询服务，代表美国公司有意在美国境外开展业务，以及促进巴西公司在美国市场的投资。 ”11 申请人进一步表示，其计划“ 以最佳市场价格制造最易组装的紧凑型电梯，以改善残疾人的生活质量并

9 见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，同上，第22页。
10“ 关于 8 CFR 204.5(k)(3)(ii) 所述六项客观标准中任何一项不 readily 适用于外籍人士职业的一般性主张不具有证明力，应予以折扣。 ”见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，同上，第22页。
11 申请人表示：“ 自2018年以来，我一直是[已隐去]的所有者和执行董事，这是一家在佛罗里达州注册的营销、销售和业务发展公司，其使命是建立跨境交易，并帮助企业在扩展至美国的轨迹中取得成功。 ”记录中包括与其成立[已隐去]相关的文件，如公司组织章程、经营协议和税务表格。

为他们提供在家中活动的解决方案。”12 其还解释称，计划进一步发展其[已隐去]合作伙伴关系并扩展其[已隐去]教育系统。”13

记录中包含有关移民的经济和财政后果、移民创业作为美国经济增长驱动力、企业家对全球经济的价值，以及移民及其子女的创业传承的信息。此外，申请人提供了讨论移民对美国经济贡献、外国直接投资对我国经济的价值、国际公司对美国就业和经济增长的贡献、移民创办的十亿美元级初创企业，以及移民企业家对美国繁荣的价值等文章。他还提交了有关企业家参与促进更具包容性的经济、外资公司作为美国就业来源、国际投资的好处、外国出生的企业家作为美国创新驱动力，以及移民作为经济贡献者的信息。因此，记录显示申请人拟从事的企业家和商业顾问工作具有实质价值。

在确定国家重要性时，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“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，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，因为它在特定领域内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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“他在巴西和美国的公司中工作、管理、拥有和共同拥有公司方面拥有近25年的经验……他的经验和商业敏锐度还通过其职业生涯中拥有的各类企业得到进一步发展。”申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人身上。”同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

此外，申请人声称其拟议事业将激励“美国国内就业市场”并“允许在美国各地直接和间接创造就业”。他声称其事业“将产生重大的国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应”。申请人还表示，其“事业将为税收做出贡献，优先考虑国内就业

12 申请人提交了一份他准备的商业计划[已隐去]~----------~' 关于未来人员配置，其商业计划预计[已隐去]将在第一至第三年雇用四名人员。此外，该计划提供第一年260,515美元、第二年562,716美元和第三年2,672,902美元的收入预测。然而，申请人未充分解释这些人员配置和收入预测是如何计算的。
13 申请人主张，基于[已隐去]的教育体系比1）采用传统培训课程的学校模式 2）大多数公司采用的企业能力管理模型，为经济活跃人群提供“更多‘就业能力’”。记录中包含他为此准备的商业计划[已隐去]~----------~。关于未来人员配置，该商业计划预计第一至第三年雇用三名人员。此外，该计划提供第一年837,337美元、第二年1,024,901美元和第三年1,359,019美元的收入预测。同样，申请人未充分解释这些人员配置和收入预测是如何计算的。

市场，并最终帮助在全国层面上增加美国的资金流动，这将有助于美国国内生产总值（GDP）。”此外，申请人主张其事业将通过“提供经济便利性和敏捷性”、“优先考虑国内就业市场”以及“为希望扩展和国际化运营的美国公司推动竞争优势”来影响国家经济。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其打算扩展业务运营并为未来客户提供咨询服务，但他未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人拟议事业将充分超越其公司、合伙关系和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或行业。

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，或为我国提供其他重大积极经济影响。具体而言，他未显示其项目的未来人员配置水平和商业活动将为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然[已隐去]和[已隐去]的销售预测表明这些项目具有增长潜力，但它们未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称[已隐去]和[已隐去]将雇用美国工人，但他未提供足够证据证明它们将运营的地区经济萧条、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重大经济利益。申请人也未证明可归因于[已隐去]运营的就业或收入增长将对佛罗里达州或全国的经济活动或税收产生重大影响。因此，申请人拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人进行分类的监管要求。此外，由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或酌情应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

9