APR232024_04B5203 · 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：30354484 日期：2024年4月23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）

申请人是一名理发师兼理发讲师，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定，记录未能证明申请人符合国家利益而值得酌情豁免工作邀请要求。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重新审查。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

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。该法第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专业水平的专长程度。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据在整体上

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认此两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。3

一旦申请人证明符合基础分类的资格，申请人随后必须确立符合“国家利益”而酌情豁免工作邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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，USCIS可酌情4批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟建立一家理发店和理发学校企业，并将在其中担任经理、理发师和理发讲师。审理主任认定，申请人已确立其作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

A. 特殊能力个人

在裁定申请人作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格时，审理主任未对该决定提供解释，仅在补件通知中简要指出申请人“满足至少三项标准”。5 经重新审查，申请人未能确立其作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格。

申请人声称其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的四项。基于下述理由，本办公室认定申请人不满足作为特殊能力个人分类的初始证据要求。

3 参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先计算证据，然后若其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般参见6 USCIS Policy Manual, 同上, at F.5(B)(2)。
4 参见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决定中）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
5 审理主任的决定以一句简短的话指出，申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项下从事该职业的执照或特定职业证书的标准，但未对该认定提供解释。该认定似乎有误，因为申请人并未声称或提供其符合该标准项下资格的证据。审理主任的决定未指明申请人满足的任何其他标准。

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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。申请人提交了一份来自I_____的课程证书，称其“完成了传统理发课程”，共800课时，包括“从事理发职业所需的[剪]发、剃须、修整和护理技术……”。该证书包含课程内容清单，包括理论概念、实践概念和实习。申请人还提交了表明其参加了多个与理发相关的研讨会的证书。

然而，申请人未能证明任何证书符合法规的明文规定。记录中未包含有关颁发这些证书的当事方的证据。申请人未能充分证明任何证书系由“学院、大学、学校或其他教育机构”颁发，或该等证书为“官方学术记录”。因此，申请人未能证明其满足该标准的要求。

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

记录中包含申请人两位理发师同事和一位理发客户的推荐信，证明其理发技能。然而，这些信件不符合该标准的明文规定，因为它们并非来自其现任或前任雇主。此外，这些信件未表明其受雇日期、工作职责，或是否以全职身份工作。由于所提供的证据未能证明其在理发师和理发讲师职业中拥有至少十年全职经验，申请人未能证明其满足该标准的明文规定。

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

为满足该标准，申请人提交了一份会计师声明，列出了公司_____在2021年各月的服务收入和账单。他还提交了三个薪资相关网站的打印件，显示巴西理发师的平均工资。然而，会计师的声明涉及公司_____，并未表明申请人从该公司获得薪水或报酬。记录中未包含证据显示_____的收入是申请人作为理发师或理发讲师的服务薪水或报酬。基于这些理由，申请人未能证明其满足该标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

为满足该标准，申请人提交了一篇概述其理发工作及其业务的简短文章，以及其理发教学研讨会的广告。虽然这些文件

表明申请人是一名提供理发教学研讨会的理发师，但它们并未显示其因对理发或理发教学领域的成就或重大贡献而获得认可，如该标准所要求。因此，申请人未能证明其满足该标准。

申请人未能证明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 至 (F) 项下三项证据标准。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，以判定全部证据是否显示其被认可为在科学、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)。尽管如此，我们告知，我们已整体审查记录，并认定该记录不支持申请人已确立作为特殊能力个人分类所需的认可。

基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合基础 EB-2 特殊能力（在科学、艺术或商业领域）分类资格的认定。

B. 国家利益豁免

如上所述，申请人未能确立其符合基础 EB-2 分类的资格，因此不符合该分类职位邀请要求豁免的资格。但是，我们将讨论申请人是否证明劳工证豁免符合国家利益，即审理主任决定的依据。

审理主任认定，申请人未能证明拟从事的事业具有重大价值和国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求，也未能证明总体而言豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，如 Dhanasar 第三项要件所要求。审理主任未讨论申请人是否根据 Dhanasar 第二项要件处于良好地位以推进拟从事的事业。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明劳工证豁免符合国家利益。6

Dhanasar 分析框架的第一项要件——重大价值和国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在判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景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在美国为其位于南佛罗里达的新理发店和理发学校业务担任经理、理发师和理发讲师。申请人称其业务将“ 提供一系列男士美发和胡须服务、妇女和儿童剪发服务，以及理发培训课程 ”。商业计划表明该业务还将“ 销售一系列潮流、高端护发、剃须和美容产品 ”。申请人计划

6 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

将业务扩展至佛罗里达州、德克萨斯州和纽约州的更多地点。基于上述，申请人已证明其拟从事的事业具有重大价值，我们撤回审理主任的相反认定。

关于国家重要性，审理主任认定，申请人未证明其拟从事的事业“ 将对地区或全国人口产生与国家重要性相符水平的影响。申请人也未表明其具体工作将在个人护理服务行业产生更广泛的影响。 ”该决定进一步指出，“ 在此，记录未证明……申请人的事业如何能够充分超越同意使用其服务的客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。 ”

申请人在上诉中主张，审理主任错误适用法律或政策，且“ 该决定基于记录中的证据是不正确的 ”。（强调省略）。申请人指出，审理主任在未通知的情况下实施了不正确的政策，剥夺了其“ 获得正当程序的权利，并违反了 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iv) 项下的法规和有约束力的服务政策 ”。在考虑其拟从事事业的国家重要性时，申请人主张审理主任仅考虑地理和就业，而忽视了国家倡议等其他标准。申请人主张，“ 该决定似乎表明，与[其]拟从事事业相关的、影响政府描述为国家倡议主题或具有国家重要性事项的此类证据，被以降低的证据权重评估或被整体驳回。 ”他进一步主张，“ USCIS 贬损性地且错误地将地理影响范围和雇用美国工人的潜力等同于未能显示国家重要性。 ”经重新审查，如下文所述，申请人未证明其拟从事的事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须表明所主张的事项“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张，除雇用员工和创造收入外，他还将成为“ 数百名需要工作和社会地位的人的讲师、教师、导师和榜样 ”。他主张其拟从事的事业将改善“ 具有重大积极影响的社会福利 ”。除了其业务增加美国经济外，他主张“ 职业学习机会在技能发展和就业能力中发挥关键作用 ”。他解释了职业发展拥有理论知识和实践技能的重要性。申请人依靠其专业知识和经验表明，他将向“ 弱势年轻人传授技能，这些人将拥有一门手艺、一份工作、一项职业活动，赋予他们安全感、尊严和社会地位 ”，同时使“ 学生能够赚取其家庭合并收入的两倍 ”。

申请人所主张的社会福利在其回应证据请求时提供的陈述中有所描述。他主张，其理发技术职业培训将通过给予弱势和失业年轻人职业和收入而使他们受益。申请人打算“向青年传授教育和技能发展，使他们能够过上有尊严和尊重的生活”，以促进经济独立、发展非季节性或不 topical 的技能、提高就业机会，并为其家庭赚取可靠生计。申请人进一步指出，培训项目不仅教授技能，还将教授学生“沟通、团队合作和完成项目”。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，申请人对职业理发学生和研讨班现有理发师的教学未达到具有国家重要性的水平。记录未证明申请人拟从事的事业将如 Dhanasar 所设想的那样实质性惠及个人护理和理发服务领域：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. 证据未表明申请人作为其新理发店和理发学校业务的经理、理发师和理发讲师的工作将更广泛地影响个人护理和理发服务领域。

在上诉中，申请人还主张其拟从事的事业具有经济利益。他主张，其业务并非“仅仅”为其私营业务和个人创造收入，而是“积极搭建金融桥梁，并推动经济发展，增强和改善国家经济的功能和货币产出”。申请人的商业计划侧重于其拟从事事业通过业务创造就业和培训熟练理发师的潜在经济利益。计划指出，“[该业务]将通过创造直接就业和支持间接就业，有助于降低全国失业率。”此外，计划主张护发产品的销售“将支持整个供应链的就业”。商业计划还描述了业务的拟设地点和启动计划；申请人的专业经验；其对业务的所有权；其作为经理、理发师和理发讲师的拟任角色；业务的服务；南佛罗里达地区理发行业的市场分析；以及业务的预计营销、融资和人员配置。

商业计划预计，该企业在五年内将创造七个直接就业岗位；产生约550,000美元的年收入，同时保持15%的净利润率；支付约345,000美元的工资；并产生超过50,000美元的工资税。尽管我们认可这些预测，但记录未充分详述该计划财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其企业未来的人员配置水平和商业活动将为弱势个体、南佛罗里达和美国带来实质性经济利益。申请人关于其理发店和理发学校业务将惠及美国经济并增进社会福利的主张，未经独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济和社会福利利益的潜力。申请人必须

以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。其在本案中未如此行事。

申请人表示其希望通过向未来学生提供专业技能和经济稳定来改善他们的生活质量，并为美国经济做出贡献。然而，其未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或对佛罗里达或美国产生其他实质性积极经济和社会福利效应。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明在五年期内创造七个就业岗位；产生约550,000美元的年收入同时保持15%的净利润率；支付约345,000美元的工资；并产生超过50,000美元的工资税达到了国家重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明其作为理发店和理发学校业务经理、理发师和理发讲师的拟议工作职责将更广泛地影响个人护理服务行业，而非仅惠及其企业和拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

商业计划进一步解释，该企业的理发职业培训和研讨会将“ 增加[美国]熟练理发师的数量 ”，这将有助于“ 满足对这些服务日益增长的需求 ”，并“ 对整体熟练劳动力市场 ”做出贡献。其陈述和商业计划解释了南佛罗里达地区预期的人口增长。其主张其企业将从人口增长中受益，并将因富裕地区拥有更高的年收入和可用于理发服务的可支配收入而在经济上受益。其进一步主张个人护理和服务职业预计将以快于其他职业的速度增长。其还强调美国企业家的必要性及其对美国经济的益处。记录包括有关美国企业家减少以及美国美容和个人护理产品市场预期增长的文章。在上诉中，申请人还提供了一篇关于职业培训重要性的文章。

我们认可个人护理行业及相关职业对美国经济的重要性，以及成为美国成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，仅仅在个人护理领域工作或创办理发店和理发学校企业不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不着眼于某一行业或领域的重要性，或某一领域劳动力短缺，而是着眼于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id。我们还指出，“ [a]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。 ”Id. at 890。所提交的文章未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的预期美国经济影响、就业创造或社会福利利益。

除一般性主张外，申请人未证明其拟从事的工作提供有助于其行业进步的创新，或以其他方式具有更广泛的

对其领域的影响。申请人所主张的经济和社会福利利益取决于众多因素，且申请人未在其为理发店和理发学校业务拟从事的工作与所主张的对美国的经济和社会福利利益之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件未充分确立申请人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，其未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立基础 EB-2 移民分类的资格。此外，申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。