APR272023_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：26375695 日期：2023年4月27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）

申请人是一名环境可持续发展顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份，或作为具有特殊能力的人士，获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需工作邀请以及因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人拟从事的事业具有实质价值，但记录未能证明该事业具有国家重要性，也未能证明豁免工作邀请要求以及因此豁免劳工证要求会使美国受益。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 Christa'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

高级学位是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，加上在该专业领域五年的逐步晋升工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“专业”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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 如果申请人满足这些标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法和相关法规均未定义“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 可作为酌情事项4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 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使美国受益。5

二、分析

申请人主张其既是持有高级学位的专业人士，又是具有特殊能力的人士。虽然审理主任的证据请求和审理主任的决定均未涉及申请人是否符合EB-2分类资格，但记录中包含证据证明申请人持有相当于美国工商管理学士学位的外国学位。经审查记录，本办公室认定申请人不具备环境可持续发展专业领域所需的五年逐步晋升工作经验，也不符合具有特殊能力人士的资格。

A. 作为持有高级学位的专业人士的资格

申请人打算经营一家为家具行业提供环境可持续发展咨询服务的公司。记录包括学历记录、前雇主信函以及一份证明申请人已取得相当于美国工商管理学士学位的外国学位的学历评估。

关于环境可持续发展专业领域所需的五年逐步晋升工作经验，申请人提交了至少五年学士学位后工作经验的证据。

2 如果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其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认这一两部分审理方法适用于具有特殊能力的人士。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
5 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

EB-2分类的资格要求，主张以学士学位加上学士学位后工作经验等同于高级学位的人士，须证明该工作经验是在该专业领域。6 虽然记录显示申请人具有工商管理方面的工作经验，但记录中不包含证明其在环境可持续发展专业领域具有五年学士学位后逐步晋升工作经验的证据。在上诉中，申请人陈述如下：

___ 拥有第一手知识和认识，即对环境的重视是成功商业战略的基本要素之一。这正是他在巴西创立并发展时取得成功的基础，
也将有助于通过咨询服务帮助美国公司实施。

尽管申请人声称在巴西经营一家设计企业，但记录中不包含与其公司相关的文件，也不包含对其在环境可持续发展专业领域工作的任何有证明力的评估。7 而且，尽管申请人声称具有使用环境可持续方法成功经营企业的专长，记录仅记载其在医院和体育设施担任管理职务的就业情况；没有任何关于其为自己的企业或为其他与环境可持续发展相关的企业从事工作的文件。此外，记录中不包含证据证明申请人拟从事的职业是要求至少取得学士学位才能进入的专业。申请人未能确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。

B. 作为具有特殊能力人士的资格

如上所述，为证明作为具有特殊能力人士的资格，申请人必须首先提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)中六类证据中至少三类的文件。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学历记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

记录显示申请人持有相当于工商管理学士学位的外国学位。记录还包括若干与商业、管理和营销课程相关的培训证书。记录满足该标准。

由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中具有至少十年全职工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

6 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
7 申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

记录包括前雇主信函，证明申请人曾在一家医院和一个体育综合体担任行政管理人员。记录不包含申请人在与环境可持续发展相关职业中的工作经验证据。记录不满足该标准。

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

申请人不主张满足该标准，记录中也不包含与其拟从事职业相关的任何执照或认证。因此，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步讨论该标准。8

证明该外国人曾获得高薪或其他服务报酬，从而显示其具有特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人未主张符合该标准，且记录中不包含其薪资或其所提供服务报酬的文件。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。9

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

申请人未主张符合该标准，且记录中不包含与其任何专业协会会员资格相关的证据。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。10

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

申请人未主张符合该标准，且记录中不包含与该标准相关的证据。因此，我们视为该问题已被放弃，不再进一步论述该标准。11

申请人未能证明其符合 8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii) 项下六项证据标准中的三项，因此其未能满足证明其作为特殊能力个人之资格的初始要求。因此，我们无需就是否认可其具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专门知识进行最终实质审查。

总之，申请人未能证明其符合 EB-2 分类资格，即作为持有高等学位的专业人士，或者作为具有特殊能力的个人。因此，其不符合国家利益豁免资格。

8 参见，例如，Matter of M-A-S-，24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。
9 同上，第 762、767 页。
10 同上，第 762、767 页。
11 同上，第 762、767 页。

C. 国家利益豁免

即使申请人已证明其符合基础 EB-2 分类资格（而其并未证明），其亦未证明其应获得对职位邀请要求行使自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”。《移民与国籍法》第 203(b)(2)(B)(i) 条。Dhanasar 先例决定的第一项要件，即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. 第 889 页。

申请人拟议的事业是提供与可持续家具制造和分销相关的咨询服务；其称其工作将改善美国的制造工艺并对全球环境产生影响。审理主任认定，虽然申请人拟议的事业具有重大价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性。审理主任的结论是，申请人拟议的事业不会对更广泛的环境可持续制造业产生影响，因为任何影响都不会充分超出申请人的咨询公司或其客户的范围。审理主任还认定，申请人计划雇用全职员工并创造间接就业岗位，不会带来超出社区范围、足以显著影响该行业的经济利益。审理主任认定，申请人未能以自由裁量方式证明其符合国家利益豁免资格。

在上诉中，申请人提交了一篇关于可持续咨询的文章、一篇讨论可持续制造实践的文章以及一份书面论证意见。在其书面论证意见中，申请人主张审理主任在拒绝该申请时滥用其自由裁量权。申请人重申其事业的国家重要性，称其公司将向中小型企业提供服务。其称：“ 原材料的可持续采购反过来将在该领域产生全球性影响，因为物流将世界各地的产品和供应连接起来。 ”申请人笼统地谈及使用可持续原材料和再生材料以解决家具行业废弃物问题。其还论述其公司将如何为家具制造商创造闭环循环，使美国能够在该领域从线性经济转向强调原材料再利用的循环经济。然而，记录中不包含其公司可能与制造商开展的具体项目的文件，以证明其事业的可行性。无支持的陈述不足以承担申请人的举证责任；申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。12 其进一步陈述如下（按原文引用）：

____ 对可持续制造业增长的贡献将引发经济连锁反应，(a) 因促进该行业的产品和服务而产生直接销售和就业的净增长，(b) 在承担广告支出的行业的一级供应商中产生间接销售和就业，(c) 随着销售波及整个经济，在所有其他经济活动层面产生间接销售和就业。

12 参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

因此，其事业具有雇用美国工人的重大潜力以及实质性的积极经济效应。 ”

申请人主张其事业将促进拜登-哈里斯政府拟议的《购买美国货规则》13 中所概述的举措，该规则是在拜登总统签署第 14005 号行政命令14 之后出台的。申请人称其 “ 知识和经验将帮助美国制造商在当地找到可持续采购和认证的材料，同时促进美国供应链和企业对企业销售。 ” 尽管申请人的事业可能与行政命令和拟议规则的要素相关，但二者分别于 2021 年签署和发布，而申请系于 2020 年提交。15

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，我们聚焦于 “ 该外国人拟从事的具体事业 ”。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 ”，且 “ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一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，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。

记录中包含与佛罗里达州环境可持续性、移民创业、外国直接投资、出口和小企业统计数据相关的行业报告和文章，16 申请人打算在该州经营其公司。申请人基于其于 2018 年在巴西创办的一家公司，主张其在可持续家具制造领域具有专长，17 记录中包含其称其公司设计的住宅、办公室和商业空间房间的照片。尽管记录中不包含与其巴西公司相关的其他文件，但记录中包含证据显示其已在美国注册新公司，并于 2020 年 1 月开设了一个商业银行账户，余额为 1,400.00 美元。申请人估计在五年运营期内支付 605,873 美元的薪资并直接雇用四人。

13 情况说明书：拜登-哈里斯政府发布拟议的《购买美国货规则》，推进总统确保美国未来由全体美国工人制造的承诺（2021 年 7 月 28 日），https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-americas/。

14 关于确保美国未来由全体美国工人制造的行政命令（2021 年 1 月 25 日），https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas-workers/。

15 参见 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)，其中移民与归化局（前 INS）认定，寻求就业类移民分类的非公民必须在签证申请提交之日具备必要的资格。

16 如本文所述，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人将从事的行业或职业的重要性；我们转而聚焦于申请人拟从事的具体事业。同上，第 889 页。

17 申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。同上，第 890 页。此处的问题是其所拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，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就环境可持续性对中小型制造企业进行教育，并就向可持续做法转型提供指导，但其未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。18 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客户群，以与国家重要性相称的水平影响家具制造业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性积极经济影响。具体而言，其未显示其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收收入及国际金融举措将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。申请人提供的财务预测未证明申请人事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。19 此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但其未提供证据证明公司将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收收入为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人声称：“ 通过促进全国范围内[企业]获得可持续制造咨询服务并改进制造流程，我将对整个领域产生实质性影响。 ”然而，申请人未显示其公司提供的咨询服务的预期影响将对家具制造业产生重大影响。申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

记录未确立拟议事业如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。20

18 见 Dhanasar, 26 T&N Dec. at 893.
19 同上 at 890.
20 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其符合EB-2分类的资格，亦未证明其符合国家利益豁免的资格。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。