AUG052021_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：17265942 日期：2021年8月5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，寻求被归类为商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、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之外国人。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“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的框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可作为裁量事项[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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；实现拟议事业的任何进展；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，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此项分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业的性质，该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；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该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

[1] 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。[2]

二、分析

申请人是~---------的创始人和首席执行官，该公司在佛罗里达州经营多家店铺。其拟议事业包括该公司的持续运营和扩张。申请人还设立了一个名为 的导师计划。

由于申请的否决集中于申请人是否符合国家利益豁免的资格，我们的决定将主要聚焦于该问题。但首先，还有一个额外的门槛问题值得讨论。

A. 基础类别的资格

外国国民可通过两种方式之一符合移民类别资格：作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，或作为持有高等学位的专业人士。申请人主张商业领域的特殊能力。审理主任未讨论该主张，而是称申请人的外交事务外国硕士学位使其符合持有高等学位的专业人士资格。我们不同意这一认定。

虽然记录证明申请人持有硕士学位，但仅持有高等学位并不足够；还必须属于专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将专业定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一（建筑师、工程师、律师、医师、外科医生和教师），以及任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。申请人未主张或证明设立该 业务需要学士学位，也未指明任何机制可阻止无此类学位者创办此类业务。

鉴于上述信息，我们撤回审理主任关于申请人符合持有高等学位的专业人士类别资格的认定——该类别并非申请人所寻求。申请人主张的是商业领域的特殊能力。由于我们将基于其他理由驳回本上诉，我们不会详细讨论该问题，因为进一步讨论不会影响上诉结果。[3] 但我们将简要指出，申请人未确立该类别资格。

为确立作为具有特殊能力的个人的资格，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证据的文件。如果上述标准不易适用于个人的职业，申请人可提交可比证据以确立资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。申请人声称已根据其中五类提交了证据，如下所述。

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

[3] 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定所不需要的问题作出认定 ”）；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性问题）。

显示该外国国民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所授予的学位、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)。

申请人通过完成~---~商学院的兩门高管培训课程满足该标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外国国民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)。

申请人声称拥有超过25年的经验，但未对完整期间提供文件证明。他提交了证明其于2000年至2013年间在五名雇主处工作的信件。这些信件涵盖超过十年的期间，但并未确立全职经验，也未表明所声称的全部雇佣均属于申请人目前在美国寻求的同一职业。诸如“ 业务 ”或“ 高管 ”之类的概括性称谓并不能证明申请人为所有这些雇主从事的是同一职业。相反，这些信件以从“ 战略计划与营销总监 ”到“ 独立顾问 ”等各种头衔称呼申请人。

此外，证明符合资格的经验的信件必须包括撰写人的姓名、地址和头衔，以及对所履行职责的具体描述。见8 C.F.R. § 204.5(g)(l)。所提交的信件中没有一封包含全部所需信息。职位描述往往含糊不清，且没有一封信表明该雇佣为全职。就此而言，我们注意到所声称的雇佣日期在某些情况下存在重叠。有一封信证明申请人在D处所声称的雇佣，该信来自一名声称其曾在O处与申请人共事的人士，且该人士未提供所需地址。

证明外籍人士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)。

申请人并未声称或证明其美国报酬可确立特殊能力。相反，他提交了来自巴西的所得税文件，显示在巴西的以下收入：

年份 雇主 职位（来自推荐信） 报酬
2009 战略计划与营销总监 R$393,l 13
2009 顾问 R$57,771 ---~-~ 2010 首席执行官 R$250,243 2011 ,,_____..., 首席执行官 R$200,763

申请人提交了私人调查信息，显示巴西的平均“ 业务顾问薪资 ”为R$108,000。然而，所确认雇主的信件并未表明申请人曾担任顾问，除非是在O的情况下，该雇主支付给他的金额略高于申请人所引用平均数字的一半。

此外，申请人在经营自己的[已隐去]店铺时并非作为业务顾问行事，因此关于其作为业务顾问所声称特殊能力的证据，与其主要拟在美国从事的雇佣之间的相关性存疑。

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

法规未对该术语作出定义，但若干在线词典将“ 专业协会 ”定义为“ 从事同一职业的人员团体，通常为控制进入该职业、维持标准并在与其他团体的讨论中代表该职业而设立。 ”4 该定义的扩展表述为：

专业协会是一个术语，用于描述服务于单一职业并要求大量教育、培训或经验，或持有州或私人机构颁发的执照或证书方可从事该职业的企业。它是一个其成员属于特定职业的组织，该组织设定进入和维持该职业会员资格的要求。5
申请人证明其是[已隐去]商学院校友会、[已隐去]校友网络以及佛罗里达联合企业协会（FUBA）的会员。申请人未证明这些组织中的任何一个是专业协会。[已隐去]和[已隐去]协会是围绕曾在特定机构就读或任职而组织的，而非围绕在特定专业或职业中的共同雇佣。记录将FUBA认定为一家担任“ 小企业倡导者 ”的游说组织。申请人未证明其职业属于一种专业，也未证明其所加入的组织服务于与专业协会相当的目的。

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

两名[已隐去]客户提供了赞扬申请人“ 非凡智慧 ”及其“ 独特且原创 ”项目的信件，但这些信件并未指明对行业或领域的成就或重大贡献（而非向个别客户提供的协助）。申请人未表明来自满意客户的信件构成符合资格的认可。

基于上述理由，证据未能确立申请人至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中三项特殊能力标准。

B. 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。如下文所述

4 示例包括 https://www.collinsdictionary.com/us/dictionary/english/professional-association（最后访问于2021年7月29日）和 https://www.dictionary.com/browse/professional-association（最后访问于2021年7月29日）。
5 来源：https://definitions.uslegal.com/p/professional-association/（最后访问于2021年7月29日）。

下文所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其根据Dhanasar分析框架符合国家利益豁免的资格。

申请人在其初始陈述中用四段篇幅论述重大价值和国家重要性问题。其中两段涉及科学、技术、工程和数学（STEM）领域及教育的重要性。申请人主张其“ 工作非常注重数学，分析投资机会、财务状况和成本 ”。然而，其主张并未使我们确信“ 经营其成功的[已隐去]公司 ”构成STEM雇佣。申请人就[已隐去]提供的最低限度信息未能确立该项目具有国家重要性。其一對一辅导结构本身将其直接影响限于极少数客户；记录仅确认了两名此类个人。

第三段主要由关于小企业的统计数据和轶事组成，第四段列举了我们在上诉阶段向各类企业经理和企业家授予国家利益豁免的多个案件。所引用的上诉裁决均未作为先例裁决公布，且申请人未提供足够信息以便对这些案件与本案件进行知情比较。此外，所有引用的裁决均早于2016年Dhanasar公布之日，因此并非根据Dhanasar框架获得批准。

关于数百万美国小企业总体重要性的笼统主张，并不能确立申请人所提议的具体事业的国家重要性。申请人所引用的具体个别实例，如福特汽车公司和沃尔玛，并非小企业；它们起步时是小企业这一观察，并不能为申请人小企业有朝一日可能对国家经济产生类似影响的推测提供依据。

2020年6月，审理主任签发了补充证据请求。申请人的回复包括美国国税局W-2表格、工资和税务报表，显示以下薪资数据，涉及[已隐去]：

年份 员工人数 最低 中位数 最高 总计
2015 17 $284 $3581 $87,692 $194,629
2016 15 165 2566 62,538 114,221
2017 31 36 1151 70,385 141,730
2018 13 37 108 74,000 136,473
2019 7 1118 20,307 75,308 163,191

上述数字代表该公司在日历年期间雇佣的总人数；它们并不表明该公司在任何单一时间点曾雇佣如此多的人。每年有一至四名员工的收入超过按最低工资全职工作一年的金额。6 该公司的生产经理（同时也是申请人的配偶）是唯一始终在[已隐去]赚取全职薪资的人；其薪资范围为每年$34,615至$75,308。最高年度薪资总额数字来自2015年，主要因为向申请人支付了近$88,000——这一数字远高于申请人此后所有年份的薪资总额。

6 佛罗里达州最低小时工资在2015年和2016年为$8.05；2017年为$8.10；2018年为$8.25；2019年为$8.56。来源：https://www.dol.gov/agencies/whd/state/minimum-wage/history（最后访问于2021年7月29日）。

上述数字并不表明[已隐去]在经济意义上具有国家重要性。

申请人对应证据请求的答复还包括一份新起草的商业计划，针对
~-----~7 该计划称“ 公司计划在第一年年底前雇用五十（50）个全职岗位。到第五年年底，公司将把员工总数增加到二百零九（209）个岗位。 ”该商业计划于2020年编制时，公司有12名现有员工，且已运营数年。此外，该计划称公司2019年实现收入678,297美元，但“ 预计第一年销售额为2,049,210.00美元，第五年为13,042,114.00美元。 ”如上所示，该公司2015年至2019年的年度工资总额从未超过200,000美元，但商业计划预计“ 第一年 ”的工资为1,220,640美元。因此，该商业计划假定公司将在一年内收入增长两倍以上、员工人数增长三倍、工资总额增长六倍以上。该计划未解释这些预测的依据，也未提供支持文件，而这一增长率将大幅超过公司的历史业绩。

申请人提交证据显示，其就租赁购物中心及其他地点的零售空间进行了谈判，且其他零售商已许可the I名称销售公司产品，但申请人未证明该活动达到全国性重要规模，或已产生重大就业或其他经济利益。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未提交“ 证据……证明拟议事业将如何扩展到申请人自己公司之外，并达到……国家重要性水平。 ”审理主任承认商业计划预测了“ 显著增长 ”，但认定记录未能证实该计划中提供的数字。

在上诉中，申请人长篇引用此前提交的商业计划，称申请人“ 计划通过许可门店模式扩展I I将……对经济产生更广泛的连锁效应。 ”在Dhanasar案中，我们指出：“ 在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。 ”Id. at 889。在此，申请人已表明~ I签署了少量许可协议，但未证明这些协议的影响。申请人未证明商业计划中的数字基于除高度乐观的推测之外的任何依据，这些推测假定的增长率远超公司2015年至2019年实际表现。

该商业计划可作为对申请人计划和意图的说明，但不能作为拟议事业重要性或重要意义的证据。未经证实的断言以商业计划形式呈现时，并不会获得更大权重。

申请人称审理主任忽视了“ 来自几家知名公司的支持性证明力信件 ”。然而，所引信件未提及——更不用说证明——拟议事业的国家重要性。其中两封信来自.__ __ ____.客户，他们赞扬申请人的指导，但未证明该协助的更广泛经济影响。

7 该计划引用了2020年8月的参考资料，表明其是在2020年9月提交前不久起草的。

其中一封信致申请人，欢迎~-------~加入FUBA并描述会员福利。其余信件证明申请人早先在多家外国公司的工作经历。申请人特别主张这些信件证明了拟议事业的国家重要性，但申请人未解释这些信件与拟议事业究竟有何关联。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件的要求，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格。我们进一步认定申请人未证明其符合基础移民类别的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。