DEC072023_06B5203 · 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：28962751 日期：2023年12月7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）

申请人是一名企业主，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求（即劳工证要求）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驳回了该申请，认定申请人不符合持有高级学位的专业人士分类资格，且未能证明豁免所需的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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

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，加上该专业领域五年逐步提升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ”定义为本法第 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)。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则还必须证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然本法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

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。本法第 101(a)(32) 条。

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国高级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，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信函形式的证据，显示该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的工作经验 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其物流技术“ 结业证书 ”（2011年）以及来自巴西[已隐去]的相应学术记录。3 他还提交了其“ 计算机技术员 ”文凭（2001年）以及来自巴西[已隐去]的相应学术记录。4 此外，申请人提供了 U-S-C-E- 出具的“ 教育与工作经验评估 ”，其中写道：“ 考虑到技术学位加上物流管理领域五年以上全职工作经验等同于物流管理学士学位，本专家的意见是，[申请人]拥有物流技术学位及10年经验，等同于美国物流管理学士学位。 ”5 然而，该资历评估并未表明申请人拥有等同于美国高级学位或美国学士学位的“ 外国同等学位 ”。

在驳回申请时，审理主任解释说，申请人“ 未获得等同于美国学士学位的外国学位。本法第 203(b)(2) 条下没有任何规定允许[申请人]将低于美国学士学位或外国同等学位的教育与经验相结合以等同于高级学位。 ”审理主任进一步指出：“ USCIS 只能将经验与美国学士学位或外国同等学位结合考虑。 ”

在上诉中，申请人主张，根据其提交的 U-S-C-E- 学术等效评估，“ 他是持有高级学位的专业人士 ”。法规条文

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 该学术记录显示两年（四个学期）的课程学习（2009-2010年）。

4 该学术记录显示三年期间（1999-2001年）修读的14门课程。

5 该评估指出，“ 为期两年的技术学位 ”代表“ 达到相当于美国最多两年本科学习的教育水平 ”。

然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 并未规定职业经验可替代美国学士学位或外国同等学位。为在本法第 203(b)(2) 条下以教育与经验等同于高级学位，申请人必须拥有一个等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”的单一学位（加上该专业领域五年逐步提升的工作经验）。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。美国学士学位通常被认定需要四年教育。参见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。本法或法规中没有任何规定允许申请人在低于完整学士学位（加上该专业领域五年逐步提升的工作经验）的情况下，以持有高级学位的专业人士身份符合本法第 203(b)(2) 条的资格。因此，申请人未能证明其拥有等同于美国高级学位或美国学士学位的“ 外国同等学位 ”。

经重新审查，本办公室将采纳并维持审理主任的认定，即申请人未提供充分证据证明其符合持有高级学位的专业人士资格。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议该问题的上诉法院 ”之列，认定上诉机构可基于下级决定中所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“ 已被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d. 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院之列，认定上诉裁决者只要对案件给予“ 个别化考量 ”，即可采纳并维持下级决定）。在本案中，审理主任对申请人的主张和证据给予了个别化考量。

B. 国家利益豁免

尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示他打算继续经营其位于佛罗里达州[已隐去]的公司[已隐去]。他解释说，其公司“ 是一家于2016年成立的有限责任公司，提供高质量的室内外住宅及商业粉刷服务 ”。申请人进一步表示，[已隐去]“ 旨在为该市提供粉刷服务，并着重将其业务扩展至涵盖大[已隐去]地区住宅及商业客户的需求 ”。此外，他主张其计划“ 通过在[已隐去]地区的持续经营和公司扩张，为美国市场粉刷行业的进步作出贡献。通过这样做，我将相应地创造更多直接和间接就业机会，促进投资，增加税收收入，并带来所有积极的经济连锁效应。 ”

除公司设立文件和财务记录外，申请人还提交了_____的商业计划书。该商业计划书包括行业与市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测与预估、

营销策略、对申请人教育背景和工作经历的讨论，以及公司人员情况的说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将雇用17名人员，但他未详细阐述这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提出第一年收入预测为140,000美元、第二年175,000美元、第三年246,750美元，但他未充分解释这些销售预测是如何计算得出的。

记录中包括关于美国各州实际国内生产总值、迁往佛罗里达州的人口迁移、南佛罗里达州房地产市场的房屋销售、美国油漆工行业市场、奥兰治县面向老年人的经济适用公寓建设、佛罗里达州中部建筑业、中小企业咨询支持项目，以及油漆和涂料行业对美国经济之益处的信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：白宫支持小企业的倡议、移民拥有的企业对美国经济的影响、在美国的巴西移民、疫情后美国创业活动的上升、小企业对美国经济的价值、全球油漆和涂料行业，以及美国小企业与创业精神。他还提交了关于困境社区指数（DCI）、中等DCI得分、佛罗里达州中部各县贫困率、移民税收贡献和消费能力、美国拉丁裔拥有的企业、小企业作为美国经济驱动力、油漆行业趋势，以及美国房屋油漆和装饰承包商市场的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的事业具有实质价值。

此外，申请人提供了来自J-C-、J-B-G-、J-C-2-、C-S-和J-K-的支持信，讨论其在提供油漆服务方面的能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转向外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，他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。

申请人还提交了T-S-U-营销学副教授V-L-博士出具的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。V-L-博士主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为运营经理这一通用职业以及美国小企业整体有助于我国经济。然而，此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业是否具有国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。V-L-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人运营一家油漆服务公司的具体拟从事工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未确立其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业“ 足以超出其组织及其客户的范围，对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人未表明其拟从事工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟从事的事业具有国家重要性。他声称其证据表明“ 其公司将造成并已经对油漆、涂料、翻新和建筑行业（包括可持续建筑）产生的影响，以及他在绿色涂装中环保使用化学品的专业知识 ”。申请人进一步陈述：

这是一个独特的尖端市场，油漆和涂料行业对美国经济产生的影响有多么强劲，并且主要通过小企业达到国家重要性，例如~ I [申请人]还表明，其拟从事的事业影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题，例如白宫关于国家小企业的公告，并表明将在困境社区指数中的I La城市广泛增进社会福利。

此外，申请人主张他证明了“ I 如何成长，以及公司一直在为C-C-、L-P-、U-S-、V-B-等国内外其他重要大客户提供服务 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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。 ”Id. at 890。

为评估申请人拟从事的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为其公司客户提供有价值的油漆服务，但他未提供充分的信息和证据，以表明其拟从事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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟从事的事业足以超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平对其领域、商业油漆服务行业、社会福利或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其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。Id. at 890。此外，尽管

申请人主张其事业“产生税收并雇用人员”，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平、税收收入或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

基于上述理由，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟从事事业的国家重要性，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。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在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未确立其满足作为持有高级学位的专业人士类别分类的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。