FEB272025_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：31068365 日期：2025年2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）

申请人是一名企业家，寻求以持有高等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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其符合资格。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是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人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高等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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以"国家利益"为由裁量豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议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议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 高等学位

申请人主张，其凭借据称等同于美国学士学位和两个美国硕士学位的外国教育背景，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)符合高等学位专业人士分类的资格。审理主任认定申请人为持有高等学位的专业人士。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。 [2]

高等学位专业人士的申请必须包含证明申请人拥有"高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位"的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为证明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有"[a]官方学术记录，显示[该个人]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)。此外，任何外文文件必须附有完整的英文翻译，以及翻译人员证明英文翻译完整准确、且其具备将该外文翻译成英文的能力的证明。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。

为证明其拥有所主张的学位，申请人提交了相关文凭的副本及两个学位的附带附录，以及上述所有文件的翻译件。申请中未包含这些文件所需的翻译证明。由于学术记录未按照8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的明文要求进行翻译，它们不具有任何证据效力，不予考虑。由于学术记录是证明符合条件学位的必要材料，申请人未能证明其具备该签证分类的要求。

鉴于上述情况，本办公室不同意审理主任关于申请人已依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)确立其为高等学位专业人士的结论。

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

[2] 申请人的学位问题并非审理主任决定中的驳回理由。尽管如此，本办公室行使"对一切事实、法律、政策和裁量问题的重新审查"，并在上诉中"重新审视记录，[本办公室]的决定可以处理先前决定中未提出或未解决的新问题。"参见AAO Practice Manual, 第3.4章，https://www.uscis.gov/aao-practice-manual。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即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具有国家重要性。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

上诉书面论证意见称，申请人的企业I I"专门为美国高等教育机构招募国际学生，包括STEM学生。"所提供的证据未能证明这一具体事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于"外籍国民拟从事的具体事业"。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，本办公室寻求拟议事业的"更广泛影响"，且"[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。"同上。本办公室还指出，"[一]项事业若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，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其工作潜在前景影响的证据。在Dhanasar中，本办公室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。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未充分描述其企业将如何对国际学生招募领域产生超出其客户范围的更广泛影响。申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为"美国迫切需要国际STEM学生。"然而，书面论证意见和记录均未解释其企业将如何在其客户范围之外更广泛地影响整个领域，达到国家重要性的水平。书面论证意见的大部分内容论证美国招募国际学生很重要，并主张由于拟议事业支持该努力，因此具有国家重要性。然而，这些论点忽视了本办公室在Dhanasar中设定的要求。决定一项事业国家重要性的不是该领域的重要性，而是该具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。书面论证意见未解释申请人的个体企业将如何以国家重要性的水平影响整个国际学生招募领域。申请人必须依据现行法律标准证明其有能力

对整个行业或领域产生重大利益。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-93。

记录也未能充分证明国家重要性。[3] 申请人提供了关于国际学生的报告和文章、大学客户的信函、客户合同、学生安置名单、关于该公司的文章以及其宣传材料的副本。

所提供的合同、学生安置名单和宣传材料说明的是申请人过去的成就和经验，而非该具体事业在国际学生招募领域的潜在影响。一般而言，此类证据更适合在第二项要件下用于确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

有关申请人的企业的文章讨论了该公司过去在许多不同国家安置学生的经验。这些文章很少提及当前拟议的事业，即招募学生进入美国大学，只有少数几处提到该公司在2018年前后的J-1和F-1批准率。与上文分析过的证据一样，这更多地涉及Dhanasar框架的第二项要件，即申请人推进拟议事业的能力。其他文章和报告的证据价值很小，因为它们没有涉及申请人具体的拟议事业，也没有说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式在国际学生招募领域产生广泛影响。

其次，申请人大学客户出具的函件不足以证明该事业具有国家重要性。大多数函件讲述的是写信人与申请人公司的职业关系、公司完成的工作以及公司如何帮助他们招募学生。这些函件并未说明申请人的拟议事业将如何在一个具有国家重要性的层面上对国际学生招募领域作出贡献。上诉书面论证意见主张，I[已隐去]的秘书兼财务主管[已隐去]的函件说明了拟议事业的更广泛意义。该意见强调了该函件中的一节，其中写道，申请人的工作是"不仅有利于寻求优质教育的外国学生，也有利于寻求其机构具有更多文化体验和多样性的美国教育和大学"。我们不同意该陈述说明了拟议事业对该领域的影响。相反，该节描述的是拟议事业如何通过提供具有国际背景的学生而使其客户——即其招募学生的大学——受益。所提交的证据并未证明拟议事业将对该领域产生具有国家重要性的影响。

此外，申请人并未证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实质性的积极经济影响。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影响的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

3 尽管我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。我们注意到，在上诉申请和对补充证据请求（RFE）的答复中，申请人提交了若干文章、客户合同和其他文件，这些文件均形成于申请提交之后。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。

然而，在此，商业计划不足以支持这些关于创造就业和收入的预测。申请人的商业计划预计，申请人的公司将在第五年达到37名员工总数，工资支出将从第一年的305,000美元增长到第五年的2,604,406美元。他还预计第一年产生29,476美元的净利润，到第五年增至118,633美元。尽管如此，该计划没有解释这些预测是如何计算的，也没有充分澄清这些预测将如何实现，记录中也没有支持商业计划财务预测的证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能是真实的，而真实性的判定是基于每个个案的事实情况作出的。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真实性不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定。See id。此处缺乏支持性细节，削弱了商业计划的可信度和证明价值。

即使我们假定商业计划中的所有预测都是准确的，记录中仍缺乏证据证明拟议事业将带来具有国家重要性水平的实质性经济增长。记录没有说明按照商业计划所预测的创造37个就业岗位和产生净利润将如何对具有国家重要性水平产生实质性的积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人就国际学生对美国经济的经济影响提出了额外论点，特别是对大学预算和农村学校的影响。上诉书面论证意见主张，国际学生为美国经济作出贡献，帮助补贴美国学生的大学费用，并通过增加当地需求创造就业机会，尤其是在农村地区。这一论点意味着拟议事业之所以重要，是因为国际学生招募的整体经济影响很重要。如前所述，我们的关注点是具体事业将如何以与国家重要性相称的水平影响该领域，决定一项事业国家重要性的并不是该领域的重要性。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然申请人提交了证据证明他如何帮助其个别客户赚取更多收入，但他没有提供足够的证据证明他的招募工作尤其将产生如此影响，以致因其经济影响而构成国家重要性。因此，申请人没有提交足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。据此，记录不足以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录并未证明申请人的拟议事业将充分超出其客户范围，从而更广泛地影响该地区或国家。26 I&N Dec. at 893。他未能证明申请人所从事的事业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"的水平。Id. at 890。

据此，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无须对作出其所需结果所不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)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。