JUL102024_12B5203 · 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：31638720 日期：2024年7月10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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力个人，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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表格 I-140，外籍工人移民申请（豁免申请），认定申请人未能证明豁免所要求的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合本法第203(b)(2)(A)条项下基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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，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，如果申请人证明：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、高等学位

审理主任否决了豁免申请，认定申请人未能证明 Dhanasar 三项要件。审理主任的决定未表明申请人是否已证明其符合基础EB-2移民分类的资格。然而，申请人在下级程序中主张其符合EB-2分类所需的高等学位专业人士资格，并提供了支持证据。本办公室将处理其论点。

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。要具备等同于高等学位的教育和经验，申请人必须拥有一个美国学士学位或“ 外国同等学位 ”的单一学位，随后在专业领域具有至少五年的渐进工作经验。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为需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。

申请人提供了证书和成绩单，证明其完成了为期两年半的信息技术网络管理课程、为期一年的信息安全专门课程以及为期两年的商业管理课程。申请人未提交完成等同于学士学位的四年学位课程的证据。相反，申请人提交了一份学历评估，该评估并不能弥补记录中的这一缺陷。评估作者声称申请人的网络管理学位“ 通常学制 ”为至少四年高等教育学习；然而，申请人提供的成绩单和证书证明其就读该课程两年半。此外，作者断言USCIS遵循一项规则，将三年相关工作经验等同于一年教育。作者随后依据该规则认定申请人“ 获得了足够的专业培训和工作经验年限，以等同于信息技术领域的大学课程 ”。然而，作者未引用任何权威依据支持该规则在EB-2签证分类情形下的适用性。[2] 相关条例要求学士学位或外国同等学位，这意味着个人不能将经验、

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

[2] 若作者指的是 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5) 条例，即将每一年大学水平培训等同于三年专业培训，该条例涉及H-1B非移民签证分类。法规、条例或判例法中没有任何内容表明或暗示该规则适用于依据本法第 203(b)(2)条寻求移民分类的非公民。

培训或教育来补充两年半的教育课程，以等同于四年教育学位。[3] 评估作者随后列出了申请人的工作经验，并进一步声称申请人拥有等同于美国信息管理硕士学位的学历，因为其拥有学士学位同等学历（基于其两年半课程及其专业培训和工作经验），随后在专业领域具有至少五年的渐进工作经验。然而，在未能首先证明其获得单一美国学士学位或外国同等学位的情况下，拥有工作经验并不满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例要求，以证明申请人为高等学位专业人士。

申请人还主张其符合基础EB-2分类中作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力个人的资格。科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。个人必须提供满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 六项条例标准中至少三项的文件，以满足作为特殊能力个人的初步证据要求。然而，申请人在下级记录中仅概括性地陈述其满足全部六项条例标准，而未解释其如何满足这些标准以证明其为具有特殊能力的个人。

然而，由于本办公室在下文认定申请人未能证明 Dhanasar 第一项要件，因而无资格获得国家利益豁免，本办公室保留以下问题不予裁定：申请人是否已证明其符合EB-2签证分类中作为特殊能力个人的资格，或其是否已证明 Dhanasar 第二或第三项要件以确立NIW资格。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、国家利益豁免

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于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。根据申请人的陈述和下级记录中提交的商业计划，申请人的公司_____将致力于为佛罗里达州缺乏实施更高技术解决方案人员的中小型客户提供端到端咨询和支持。审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但未证明其事业具有国家重要性。本办公室同意。

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瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 我们寻找 ” 拟议事业的 “ 更广泛影响 ”。同上 at 890。“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。审理主任认可了

[3] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 的条例语言并未规定职业经验可替代美国学士学位或外国同等学位。

申请人的商业计划书、支持信、行业报告和文章，并指出申请人的事业拟满足每个企业客户的独特需求，提供端到端数字化转型服务，包括云基础设施、统一通信与协作、网络架构与安全、服务器和存储解决方案，并创造新的工作岗位、产生税收，以及影响和帮助经济。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业足以超出某一组织及其客户的范围，并对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任还认可申请人的商业计划书表明其公司将在运营第一年以12名直接雇员起步，到第五年增长至32名直接雇员，但认定该商业计划书不足以证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或按Dhanasar案所设想在区域或全国层面带来实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任的补件通知（RFE）性质草率，对所提交证据的分析流于表面。然而，我们注意到，该补件通知告知申请人其初始证据不足以满足其证明Dhanasar分析三要件之一的举证责任，并为其提供了补充记录的机会。4 此外，审理主任的决定就申请中的缺陷提供了充分通知，因此申请人在上诉中获得了处理这些缺陷的机会。

申请人还主张，审理主任的决定未考虑下级提交的大量文件、错误分析了问题、适用了清楚且令人信服的证据标准而非优势证据标准，并在分析中使用了模板化语言。审理主任的决定无需逐一处理申请人提交的每一项证据。此外，申请人未指明审理主任未能考虑哪些相关证据。同样，申请人未具体说明审理主任错误分析了哪些问题。再者，关于申请人所称审理主任使用模板化语言的主张，我们认定审理主任适当地援引了Dhanasar案，既作为具有先例效力的法律依据，也作为第一要件得到满足的示例。基于我们的重新审查，审理主任适用了正确的证据标准，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其事业具有国家重要性。我们补充记录如下。

为证明其事业的国家重要性，申请人提交了对审理主任补件通知的回复，并辅以一份专家意见书、5篇文章、报告和一份商业计划书，所有这些材料都论述了信息技术领域的重要性以及技术行业如何是美国经济增长最重要的贡献者之一。6 我们认可申请人拟通过其事业提供的信息技术服务所具有的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。

4 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)的规定赋予USCIS签发补件通知的自由裁量权，但《移民与国籍法》和法规均未强制我们这样做。

5 我们注意到，申请人的专家意见书写于2018年，其中将申请人的公司描述为提供超出本申请所述事业范围的服务，并提出了该专家是否对申请人的拟议事业有足够了解从而能就其国家重要性发表意见的问题。例如，作者讨论了申请人的公司将如何协助美国公司进入“ 利润丰厚的拉丁美洲市场 ”，而申请人的陈述和商业计划书均未如此表述。

6 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

拟议事业。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（解释在确定国家重要性时，我们不关注个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”）。申请人还强调了信息技术行业的专业人才短缺，并主张其拟议事业将有助于缓解这一问题。然而，所称的职业或职业技能短缺并不能使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

在解释其事业的国家重要性时，申请人的书面论证意见和商业计划描述了其公司将向中小企业提供的服务，申请人指出这些企业在进入市场时面临不成比例的障碍。这些服务包括协助：云计算、将工作无缝迁移至虚拟环境（通过提供使用语音和互联网协议电话呼叫、即时通讯、桌面共享和视频会议的解决方案）、网络架构和网络安全，以及服务器和存储解决方案，从而使美国企业得以增长并保持竞争力。申请人的RFE回复描述其公司将在五年内发展至雇用32名员工，7并解释其将雇用认证专业人员以保证质量和安全。他讨论了在佛罗里达州开展工作，该州有超过460,000家小企业，并且随着公司拟议的增长，他描述将产生超过1.7百万的税收。他还表示将分享其对美国市场的专业知识并培训美国工人。

然而，申请人未能通过支持性文件证明其事业如何充分超出其潜在客户或员工的范围，从而以与国家重要性相称的水平对领域或美国经济产生更广泛的影响。申请人的专家意见书就该公司服务的潜在益处发表了意见，但未解释这些服务如何对我国产生更广泛的影响。相反，作者提出了本文所处理的相同论点，例如信息技术领域的重要性以及信息技术候选人的短缺。尽管申请人纳入了有关技术领域和小型企业的统计数据和数据，但他未在商业计划书中充分解释其公司增长方面的具体预测从何而来。例如，申请人未提交相关支持性证据，以佐证有关其公司预计增长、税收收入或就业预测的断言和数字。此外，申请人未能证明其商业计划书所称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的重大潜力或为我国带来实质性积极经济影响。尽管商业计划书预测销售额从第一年的100万增长至第五年的近600万，但申请人未能确立该数据的重要性，以表明对区域或全国经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890. 同样，尽管申请人的商业计划书声称第一年创造三个职位、第五年创造20个职位，但申请人未能证明这些数字的相关性，也未能表明此类未来人员配置水平将以与国家重要性相称的水平为佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未能证明此类

7 我们注意到，拟议的公司增长在申请人的书面论证意见、商业计划书及这些文件所含图表中各不相同，估计增长在5年内达到88名员工。

就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。

申请人还主张其事业属于STEM（科学、技术、工程或数学）职业。就Dhanasar案第一要件而言，证据仍必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual（作为指南解释与STEM学位和领域相关的具体证据考量）。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质性价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 另一方面，例如STEM领域拟议的课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质性价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。Id. 在此，申请人未能表明其事业旨在推进STEM技术和研究或具有广泛影响，而非通过在STEM职业内工作提供有限的专业服务。

申请人还提供了同事的推荐信，这些推荐信证明了申请人的工作质量和经验。尽管这些信件赞扬了他的资历和专业成就，但申请人的技能、专业知识和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 l&N Dec. at 890。同样，申请人提交的利益信函也将在第二项要件下予以考虑，以确定申请人是否处于有利地位以推进其事业。然而，此处的问题是他拟议开展的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性，而他未能以优势证据标准证明这一点。

IV. 结论

申请人未能证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士获得所依据的EB-2分类。此外，他未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此未能证明其作为自由裁量事项值得获得附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。