MAY092025_08B5203 · 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：37385602 日期：2025年5月9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）

申请人是一名人力资源经理和企业家，从事人力资源管理领域，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定记录未能证明申请人符合基础EB-2分类的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请（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提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。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。

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科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

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。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提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常水平的专业程度。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证据的文件。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人满足上述标准，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具有所需程度的专业能力，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第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）可作为自由裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 分析

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任认定申请人不符合EB-2分类资格。虽然本办公室同意审理主任的最终结论，但不同意审理主任关于申请人拥有相当于美国学士学位的认定，并在此予以撤回。

作为其高级学位的证据，申请人提交了其文凭和来自I I的证书副本，分别显示其在完成心理学课程后获得心理学家称号和战略人员管理“Titulo de Especialista”证书。申请人未提供其心理学文凭的成绩单副本，但提供了“Titulo de Especialista”的成绩单，显示2007年至2008年一年的学习。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），“[t]he Especializa ç ã o/Titulo de Especialista represents attainment of a level of education comparable

1 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)。
2 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

相当于美国最多1年的研究生学习。”3 因此，“ Titulo de Especialista ”证书并非美国硕士学位的同等外国学位。

申请人还提交了一份学历评估，结论是仅基于学术资格，其心理学家称号文凭相当于美国学士学位。EDGE指出：

3年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国3年大学学习的教育水平。可按课程逐门授予学分。4年或5年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

在此，虽然本办公室认可评估人指出申请人完成了四年学术课程，但其未列出达成结论所依据的文件，也未处理EDGE中的信息。本办公室可自由裁量将个人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，本办公室可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。因此，在缺乏证明四年学习的本科学位成绩单的情况下，申请人未能充分证明其获得了相当于美国学士学位的学位，本办公室无法认定其持有高级学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)（要求提交官方学术记录）。

此外，虽然申请人最初声称其作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格，但审理主任未处理此问题。由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人符合国家利益豁免资格或在自由裁量上值得该豁免，本办公室将保留其是否作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时审议。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对不影响其达成结果的争议问题作出认定 ”）；另参见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）。

B. 国家利益豁免

申请人提议在I I佛罗里达州设立一家人力资源（HR）咨询公司。申请人表示该公司的目标“ 是通过提供全面的人力资源咨询服务，包括招聘与选拔、员工培训与发展、绩效评估、人才

3 本办公室认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另参见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。更多信息请访问https://www.aacrao.org/edge。

管理、组织变革管理、继任规划、人力资源政策与实践、薪酬与福利管理等，帮助企业提高员工绩效并最大化其劳动力潜力。”

审理主任认定申请人的拟议事业不具有实质性价值。然而，记录中的证据证明申请人的拟议事业具有实质性价值，本办公室撤回审理主任的相反认定。

关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人不同意审理主任的结论，并表示上诉时提交的文件“充分补充了此前提交的客观书面证据，证明拟议事业的国家重要性”。

在判断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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们寻找申请人所在领域或行业中更广泛的影响。例如，一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

为支持国家重要性，申请人主张其拟议事业具有“实质性的经济、社会和环境效益，使其对美国有利”，并且“将显著促进美国经济、商业发展和可持续增长”。申请人还称其事业“提供了一种独特且有价值的解决方案，不仅提高美国企业的效率和竞争力，还与就业、可持续性和社会责任相关的更广泛国家优先事项相一致”。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运作，从而上升到国家重要性的水平。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业所声称的潜在前瞻性影响如何能够在其行业中提供更广泛的影响，或产生实质性积极经济影响。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分延伸至其未来客户和雇主之外，以在国家重要性所 commensurate 的水平上更广泛地影响其人力资源管理领域、经济或美国社会福利。

具体而言，我们审查了申请人的商业计划，该计划声称公司将在第五年雇用12名员工，支付超过$400,000的工资支出，并产生超过$80,000的净利润。商业计划还显示，区域投入产出建模系统（RIMS II）预测该公司将在未来五年内间接创造234个就业岗位。然而，申请人未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何达到Dhanasar案所设想国家重要性的水平。申请人必须用相关、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。在没有关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未

显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人还指出其拟议事业与众多国家倡议相一致。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。Id. at 889。相反，在判断拟议事业是否具有国家重要性时，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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id.。因此，尽管我们承认人力资源行业很重要，但这一事实不足以确立其拟议事业的国家重要性。

由于申请人未根据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到，因此我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。