# FEB062024_03B5203 · 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：29546963 日期：2024年2月6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）

申请人是一名信息技术领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格并值得作为自由裁量事项获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

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。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

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 签证分类的资格，即作为高级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。高级学位是指高于学士学位的任何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渐进式工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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。2 如果

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此证明后，本办公室将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得作为自由裁量事项获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可以作为自由裁量事项3 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人主张其有资格作为持有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力的个人获得EB-2分类。审理主任审议了申请人在这两方面的资格，并认定两者均未确立。在上诉中，申请人主张审理主任有误，因为他是具有特殊能力的个人。申请人未对审理主任关于其不是高级学位专业人士的认定提出异议，因此该问题被放弃。见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

A. 特殊能力的监管标准

申请人主张其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项证据标准中的五项，以表明他是具有特殊能力的个人。他还主张可比证据确立他是具有特殊能力的个人。根据下述分析，本办公室认定其未满足至少三项标准的初始证据要求，且其未表明监管标准不适用于其职业，因而无法考虑特殊能力的可比证据。

显示[非公民]拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、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)

本办公室同意审理主任的意见，即申请人于2014年由~------~巴西颁发的技术专家学位满足该标准。

3 见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 872 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示[非公民]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)

最初，申请人依赖其前雇主,.....,出具的证明信，核实其雇员身份、职位名称和雇佣日期。然而，这些信件遗漏了其是否全职工作及其职责。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了来自,~的新信件，核实其在这些公司的工作为全职。然而，审理主任认定这些信件不充分，因为未包含其职责的细节，仅凭职位名称不足以证明。

由于该标准的明文要求申请人证明其在被寻求的职业（此处为软件开发）中拥有10年全职经验，本办公室同意，缺乏关于其在I I职位的细节不足以满足其在该标准下的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。本办公室注意到，记录中的其他证据，特别是来自! I信头的信件，不足以确立其职责，因为! I似乎无权核实申请人的职责。I I描述在申请人担任I I流程分析师时与其相识，且申请人曾在I I担任信息技术分析师。该信件未解释I I是否为申请人的主管或是否有权核实其在I I的职务。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

基于上述理由，本办公室认定申请人未确立其满足该标准。

显示[非公民]已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

为满足该标准，证据必须显示申请人已获得的薪资或服务报酬表明其相对于该领域其他工作者具有其所主张的特殊能力。见一般性，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。为支持此点，申请人提供了巴西当局的税务和收入文件，以证明其收入为：

- 2019/2020年 R$49,275.85
- 2018/2019年 R$62,983.33
- 2017/2018年 R$63,295.36

在其RFE回应中，他主张由于巴西2019年人均国内生产总值为R$31,833.31，其收入表明他是具有特殊能力的高收入专业人士。作为比较，他提交了来自vagas.com的信息，显示巴西软件开发人员的平均工资为每月R$3,455（税前收入），即每年R$41,460。

虽然该证据显示申请人在那些年份的收入超过了提交时巴西软件开发人员的平均工资，但并未显示其收入与软件开发领域最高收入者的比较情况。此外，所提供的证据考虑的是

巴西全国该职位的薪资，因此未考虑地方或区域差异。此外，由于其雇主的信件未列明其工作职责，软件开发人员是否为适当的比较基础并不明确；所提供的雇佣信函称申请人担任信息技术分析师。基于上述理由，本办公室同意审理主任的结论，即该证据未能确立其获得的薪资表明其相对于该领域其他工作者具有其所主张的特殊能力。

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

申请人依据其与巴西（联邦）的关联主张其符合该标准的资格。该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所定义的职业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、专科学校或神学院的教师。申请人主张这些组织属于本标准意义上的专业协会。记录显示他于2022年加入~~------~-~，并于2011年5月成为该联邦的成员。._____.拥有不同层级的会员资格，包括学生会员。因此，且由于申请人的证据不足以确定其会员层级，他不能基于其在上述两个组织中的会员资格而满足本标准。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。公开来源信息显示，l I是一个职前组织，致力于认证IT专业人员。见 https://wwwj lorg/home。因此，它不符合本标准所要求的专业协会的定义。最后，申请人证明其在该联邦会员资格的证据未以任何具体性说明该组织的目的，且申请人的主张不足以满足其举证责任。Id. 基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即该证据不能确立本标准。

由同行、政府实体或专业或商业组织对其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)

为支持本标准，申请人提交了五封推荐信和一份专家意见书。我们注意到，为支持移民福利申请之目的而撰写的信件，通常比同时期认可申请人成就和贡献的证据证明力更低。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。总体而言，这五封推荐信对申请人的专业努力给予了正面评价，但未按本标准的明文要求提供其成就和对该领域重大贡献的充分细节。第一封信来自I I的一位前同事，他描述了二人相识的经过，随后列举了申请人对雇主的贡献，例如开发和实施使公司生产效率更高的软件。该撰写人形容申请人“ 远高于我在业内惯常见到的平均水平…… ”，但他未提供任何具体细节以使人理解该意见的依据，也未解释申请人在其雇主之外对该行业作出了何种贡献。第二封信来自l 的一位前同事，其声称曾

于2016年结识申请人，并证明其在“ 将oOservers迁移至l ~ .. 以及实施l 的[服务级别协议]控制与监控系统 ”方面的工作。其信件描述了申请人开展的其他专业努力，并称基于这些工作，他“ 认可……其全部逻辑与推理能力，这些能力远超寻常，尤其是在识别优劣势以提出替代性解决方案、结论或问题处理方法方面[这些]并非常规。 ”尽管撰写人称赞申请人为该公司的工作表现，但该信并未表明其因对行业或专业的成就和重大贡献而获得认可。

第三封信来自一位在软件开发和信息技术咨询方面拥有10年企业专业经验的个人，其描述于2008年结识申请人，并称其为“ [他]见过的最有能力的专业人士 ”。该撰写人解释了申请人的技能如何使其能够解决业务问题，例如I 与其供应商之间的供应链问题。他还解释说，当他们共事时，他能够“ 清楚地看到[申请人]具有强大的批判性思维并解决了复杂问题。……我能看出他知道如何以极高的效率评估其整个系统的性能。 ”最后，他总结称申请人在云软件方面的专注处于前沿，并且他是“ 对用户和整个团队而言不可思议的培训[者]…… ”。第四位撰写人描述了其背景及其作为巴西陆军信息技术基础设施专家的现任职位。他解释称其曾在l 与申请人共事，设计和实施软件。他形容申请人为“ 天生的企业家 ”、“ 伟大的趋势预测者 ”，并且“ 能够理解与其工作相关的文件，清晰地识别出需要更好细化和处理之处 ”，以及“ 硬科学领域的一位杰出头脑……作为软件和网络开发者 ”。最后一封信来自一位自2005年至2014年与申请人共事的前同事。他描述了申请人的工作，涉及“ 超过50台设备，包括计算机、服务器、网络设备、计算机设备…… ”。他还形容申请人为“ 在其分析标准方面的高水平专业人士，尤其是在掌握软件开发中整个技术体系方面 ”。

这些信件表明申请人受到其数位同行的高度评价，但它们并未描述对其领域或行业的具体成就或贡献，而是描述其为雇主所做的工作表现。因此，这些信件不能确立本标准。

除上述内容外，申请人还提供了一封由~---------~的计算机科学、信息系统和网络安全教授 撰写的专家信。在该教授对Dhanasar框架第二方面的讨论中，他列举了申请人的教育背景、工作经历、英语语言、网络开发和云计算方面的认证，以及其在上述组织中的会员资格。他还大量引用了上述信件以得出结论，即申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，该信未提供任何更多具体性或细节以得出申请人的专业知识显著高于其领域通常遇到的水平的结论，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的。基于上述理由，我们得出结论，申请人不满足本标准。

B. 可比证据

根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)，如果USCIS认定法规中描述的证据标准不易适用于

该职业，申请人可提交可比证据以确立资格。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), www.uscis.gov/policy-manual。在评估此类可比证据时，USCIS必须考虑法规标准是否易于适用于该职业，若不易适用，则考虑所提供的证据是否真正可比于该法规所列标准。Id. 然而，关于所列法规标准不易适用于某一职业的一般性主张是不可接受的。Id. 同样，关于USCIS应接受可比证据的一般性主张不具说服力。Id. 申请人必须解释所提交证据为何具有可比性。Id. 在此，申请人未提供任何解释或细节以使我们理解证据标准为何不适用，因此我们拒绝考虑其提供的可比证据。

C. 最终实质审查

申请人未能证明其通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下至少三项证据标准，从而满足作为特殊能力个人分类的初步证据要求。因此，我们无需就是否全部证据确立其因拥有显著高于信息技术领域通常遇到的专业知识水平而获得认可进行最终实质审查。尽管如此，我们已对证据进行整体审查，并得出结论，该证据不能确立其拥有所请求分类所需的高度专业知识水平。尽管其完成了相关教育和培训并在其领域拥有工作经验，但证据并未反映其被认可为在显著程度上超越其同行。证据显示申请人承担了与其在信息技术领域的教育和经验相称的职责和义务，但并未显示其专业知识水平被认可为显著高于经验丰富的信息技术分析师通常拥有的水平。因此，其未能证明自己是一名特殊能力个人。

D. 国家利益豁免

申请人未能证明其作为拥有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格，因此其不符合EB-2分类资格。鉴于此，其不符合该分类职位邀请要求的国家利益豁免资格。尽管如此，我们将根据Dhanasar分析框架的第一方面简要审查其拟议事业。

申请人的拟议事业是拥有并经营一家网络和移动系统开发与创意服务提供商。I I地区。根据其商业计划，其公司旨在通过云架构提供应用程序编程接口服务，以及使用各种信息技术工具和一般数据科学提供商业智能服务。此外，他主张其公司还可能根据需求提供信息技术咨询服务。他计划增聘员工，包括一名情报分析师、软件质量保证分析师和测试员、一名导师、接待员和信息文员，以及一名桌面出版员。

Dhanasar框架的第一项要件，即重大价值和国家级重要性，侧重于个人拟议开展的具体事业。该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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

在其决定中，审理主任认定证据足以表明申请人的拟议事业具有重大价值。基于有关信息技术行业以及小企业、信息技术和创业精神对美国经济重要性的证据，二者均与申请人的拟议事业直接相关，我们同意其事业具有重大价值。

关于申请人拟议事业的国家级重要性，审理主任认定申请人未能证明其拟议企业将如何对该领域产生更广泛的影响，或将对国家经济产生潜在的前瞻性影响。在上诉中，申请人提出了与回应审理主任补证通知时相同的论点。他强调，由于他将创办自己的公司，其服务的影响不会局限于单一雇主，并且他将把企业设在大~----------~地区，该地区技术创新正在扩张，他将为该地区的“ 创业生态系统、促进经济增长和创造就业 ”作出贡献。

他概述称，其事业产生的主要影响包括经济影响、创造就业、专业发展与协作、通过软件开发及参加会议、研讨会和行业活动推动信息技术领域的进步，以及缴纳税款。他还主张，由于其企业将致力于可持续商业实践和社会责任，他将“ 实施减少环境影响的措施，促进多元与包容，并采用良好的公司治理实践 ”。他进一步主张，其事业符合USCIS关于国家利益豁免的STEM政策4，并符合政府加强网络安全的努力，而网络安全与我们的国防相关。他主张，其公司将重点关注的许多技术将支持美国政府的优先事项，如大流行病防范与预防、气候变化、关键和新兴技术的研究与创新、促进公平的创新，以及国家安全和经济韧性。最后，他主张STEM工作者短缺，特别是像他这样的软件开发人员，且对这些工作者的需求日益增长。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。我们认可信息技术行业的整体价值、吸引STEM人才以及加强我国网络安全和信息技术基础设施以保持美国竞争力的价值。然而，证据并未表明申请人的具体事业将对其所服务的组织和客户之外产生影响，或表明其拟议工作将以其他方式对信息技术行业或美国网络安全倡议产生更广泛的影响。例如，他并未主张，且记录也未证明，他计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新技术或信息技术进步，也未以其他方式阐明他将如何为我国网络安全的发展作出贡献。例如，他指出其公司将促进美国的国家安全和经济韧性，因为

4 USCIS的STEM政策在审理国家利益豁免时提供了具体考量因素。见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

存在“缺乏具备[其]技能的专业人员[在]……生物安全和生物安保……”的情况，然而专业人员短缺不足以得出结论认为其事业对我们的国家或网络安全具有国家级重要性。总体而言，其主张说明了其事业的重大价值，但不足以得出结论认为其将具有Dhanasar所设想的那种广泛影响。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其未来客户之外，以在与国家级重要性相称的水平上对信息技术行业或美国经济产生更广泛的影响。此外，申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，申请人未能表明其项目对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”的水平。Id. at 890。总之，申请人未能表明其企业及其打算提供的信息技术将使其事业的潜在前瞻性影响提升至国家利益的水平，因为他未能证明这将对美国经济或软件开发或信息技术领域产生更广泛的影响。

III. 结论

申请人未能证明其符合EB-2永久移民分类的资格。且记录中缺乏充分证据证明其满足Dhanasar分析框架的第一项要件。由于申请人未能证明拟议事业具有国家级重要性，如Dhanasar第一项要件所要求，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定”）；另见Matter ofL-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）。

裁定：上诉被驳回。