JUN252021_02B5203 · 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

案由：10320045 日期：2021年6月25日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家专注于零售、进出口和农产品批发的有限责任公司，其为受益人寻求第二优先移民分类，理由是该受益人在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管受益人符合特殊能力个人的分类资格，但申请人未能证明受益人处于有利地位以推进拟从事的事业，也未能证明豁免所需的工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。

本案现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人提出了其认为受益人符合特殊能力个人资格、处于有利地位以推进拟从事的事业以及豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国的额外理由。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类（着重号为原文所加）的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业方面的特殊能力个人。由于该

分类要求该个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交

满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法及有关规定均未界定“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

首先需要指出，申请人是一家有限责任公司，仅有一名员工，即受益人。因此，受益人是作为其自己公司的所有者发起本申请的。尽管审理主任认定受益人为特殊能力个人，但申请人主张审理主任在特殊能力认定中六项标准中的两项分析有误。具体而言，申请人主张受益人拥有审理主任未予考虑的执照和专业会员资格。经对特殊能力认定整体进行重新审查，我们认定申请人未能证明受益人为特殊能力个人。

A 特殊能力的证据标准

如下文所述，对记录的审查表明，申请人未满足至少三项相关证据标准。

显示外国人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)

虽然申请人提交了[已隐去]大学农业科学系的外国学士学位证书，但尚不清楚受益人获得该学位所修的专业、主攻方向或研究领域。学位本身的翻译件未显示任何专业信息。受益人的简历表明该学士学位为农业科学，而记录中的一封推荐信则称受益人的学士学位为农学。

记录中还包含一份外国概率论与数理统计硕士学位证书。受益人的简历将其描述为概率

1 在宣布这一新框架时，我们废止了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（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）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

统计与商业数学金融。根据初次申请时提交的支持信，受益人拥有“概率统计与商业金融”硕士学位。与学士学位类似，受益人硕士学位的不同名称使得受益人实际持有何种学位并不清楚。

我们注意到，受益人本人为这些文件提供了英文翻译，但未遵守8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的规定，该规定在相关部分要求翻译者证明翻译完整准确，且其具备将该外国语言翻译成英语的能力。受益人的简历称其英语水平为“中级”，这并不表明其具备完全的翻译能力。4

记录中没有对任一学位进行学历等效评估。由于受益人持有的确切学位仍不明确，且翻译不符合规定，记录未能可信地确立受益人的学历记录。查明受益人持有的确切学位对于确立所主张的特殊能力领域（如有）是必要的。5 因此，申请人未能证明受益人符合该监管标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外籍人士在被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

在初次提交时，申请人提交了来自以下个人的五封推荐信：
1. I I 一名工程师，未说明其如何认识受益人；2. I I 一名学术研究人员，在受益人自雇期间以不明身份与受益人合作；
3. I , I 一名 Apple 工程师，在受益人自雇期间以未界定的身份在与批发和零售业务相关的事务上与受益人合作；
4. I ~一名 Apple 工程师，以不明身份与受益人合作并曾与其共同学习；6 以及
5. 1 I 一名高级统计师兼前总干事，受益人在其领导下工作，任职时间为1985年至1992年。

在审查该证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），通知受益人“未提交与该标准相关的证据”，且这些信件似乎来自现任或前任同事，而非现任或前任雇主。在补件通知回复中，申请人再次提交了相同的信件。尽管如此，审理主任最终认定受益人已满足该标准。

4 我们注意到记录中关于受益人其他文件翻译还存在其他不规范和不一致之处。这削弱了翻译整体的可信度。

5 申请人的初始支持信称受益人在经济分析和商业领域具有特殊能力。
6 根据政府记录，她似乎也是受益人的女儿。

然而，在上诉审查这些信件时，我们注意到没有任何一封信证明受益人的经验是全职的。此外，只有作者[已隐去]似乎以与雇主相关的身份认识受益人，因为该作者声称受益人在1985年至1992年期间“在我的领导下”工作。该作者未明确说明在受益人于其领导下工作期间所担任的领导职位，我们也无法确定该领导身份是否意味着该作者当时是受益人的雇主。即使我们将该作者视为前任雇主，该作者可被合理理解为受益人雇主的时间也仅为七年，未达到该标准要求的十年。该信件的其余部分列出了受益人的工作经历，但未确立该作者作为其现任或前任雇主对受益人的熟悉程度。综合考虑这些信件的个别和整体情况，我们认定申请人未能证明其符合该监管标准。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

审理主任认定未提交与该标准相关的证据。在[已隐去]上，申请人主张受益人在意大利[已隐去]经营零售纪念品店的先前执照满足该要求，且尽管该文件标题未写“执照”，该文件实际上作为受益人的营业执照运作。虽然该文件可能是由[已隐去]商会签发的拥有和经营零售店的执照，但它并非允许进入特定专业或职业的专业执照。仅仅将某物称为执照并不满足该标准的要求。举例而言，驾驶执照被称为“执照”，但不会满足该标准。同样，受益人在内华达州注册其有限责任公司的执照被称为“营业执照”，但它并非满足该标准的专业执照。

就特殊能力而言，经营店铺的执照与专业执照之间的差异众多。主要而言，受益人获得经营零售纪念品店执照所需的行为似乎仅基于向签发机关登记、声明和支付费用，而执业专业执照通常需要一定程度的教育、专业知识或达到特定专业能力基准。记录中的信息并未表明受益人必须符合一定水平的专业能力才能获得经营其零售店的执照。相反，该执照的颁发似乎是例行公事，在适当申请和付费后即予签发。无论是否拥有美国学士学位或其外国等效学历，个人都可以申请并获得经营零售店的营业执照。此外，如记录所示，经营零售店的执照在零售店关闭时即终止，这将其与专业执照区分开来，后者不一定仅因持照人换工作或企业关闭而终止。最后，在[已隐去]经营零售店的执照仅限于[已隐去]一地，并不意味着受益人可以在该地方自治体范围之外使用该执照。相比之下，确立某一专业（例如法律、医学或工程）特定能力的执照可能跨越地理区域，或为其他主管机关基于先前确立的专业能力予以承认并签发等效执照提供依据。因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

证明该外籍人士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)

申请人未提交供该标准下审议的证据。记录中包括受益人的一份陈述，称她“ 获得了报酬……一大笔财产奖励 ”，[已隐去]称受益人获得了“ 超高的薪资奖励 ”。这些陈述含糊不清，且无证明实际薪资的证据佐证。因此，申请人未满足该标准。

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

申请人主张审理主任错误地未认可受益人在[已隐去]统计高级职称评审委员会内作为高级统计师的会员资格。该委员会在记录其他部分也被翻译为“ [已隐去]统计协会 ”。申请人未承认或解释这一差异。记录中的其他文件称受益人“ 被[已隐去]人事局和[已隐去]统计局评定为高级技术职称，即高级统计师 ”，且“ 所有高级统计师均为统计协会会员 ”。即使该协会/委员会的不同名称和翻译被接受为可信，我们仍需注意到记录称受益人“ 曾是[已隐去]统计协会的会员[原文如此] ”（斜体为后加）。申请人未说明受益人何时停止成为会员，且根据记录证据，无法确定受益人在提交申请时是否为该协会/委员会的会员。

在上诉中，申请人提交证据表明受益人新增为另外两个协会的会员。然而，我们不能将申请提交日期之后获得的任何会员资格视为证明申请人在提交时具备资格的证据。我们认可申请人在上诉中的陈述，即受益人已加入Google、Amazon和We Work“ 在Meetup上 ”的活动，并自2015年以来一直是这些协会的成员，但提交的佐证这些主张的证据很少。在上诉中，申请人提交了截图打印件，显示受益人参加了由Google Developer Group主办的两场活动“ 聚会 ”，这些活动似乎发生在申请提交之后。尽管打印件表明受益人参加了该活动，但两者均不能证明受益人是Google Developer Group的成员，而且即使其为成员，申请人也未提交任何证据表明该团体与所主张的特殊能力领域有何关联。同样在上诉中，申请人提交了受益人在California Association of Standards and Agricultural Professions（CASAP）注册的账户截图，但打印件未包含任何表明该账户创建时间的迹象，也未表明该账户是否意味着实际成为CASAP会员。最后，一张International Association for Agricultural Sustainability在线会员资格的截图显示，受益人的会员资格处于“ 草稿 ”状态，未表明受益人的状态何时变为“ 草稿 ”，也未解释“ 草稿 ”状态的含义。因此，申请人未满足此标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对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)

审理主任基于先前提交的推荐信认定申请人满足了此标准。然而，经重新审查（de novo review），我们得出结论，推荐信中的缺陷

包括缺乏细节和佐证证据不足，不支持认定申请人已根据此标准确立资格。如上所述，大多数信件未清楚描述作者如何认识受益人。此外，审理主任观察到，这些信件提供笼统的赞扬，但未包含关于受益人的工作如何影响该领域的具体例子。未指明具体贡献或其领域影响的笼统结论性陈述具有很小的证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。Id. 另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非旨在作为“ 事实 ”证据）。

事实上，作者提及受益人的才华和品格，但除了列出受益人的工作经历外，未提供成就或贡献的具体例子。尽管[已隐去]表示受益人的科学研究对该县的农业[已隐去]做出了重大贡献，但记录中几乎没有证据佐证这一主张。7 同样，[已隐去]和申请人声称受益人撰写了大量农业经济分析报告和文章，并被主要报纸和政府实体引用。记录中几乎没有证据表明受益人的出版物、这些出版物获得了引用，或其工作如何以其他方式影响了整个领域。受益人声称的成就大部分发生在1980年代和1990年代初。记录中的信件和其他文件未表明1992年之后对该行业或领域的成就或贡献。

在上诉中，申请人声称审理主任将受益人的奖项错误定性为地方奖项，而事实上这是一个著名的国家级奖项，在国家统计局农村抽样调查总队下获得一等奖，在国家统计系统下获得二等奖。8 受益人似乎因研究和撰写一篇文章而获奖，但从记录中不清楚研究和撰写投入了何种工作，或为何获得认可。申请人提供的关于该奖项的佐证细节很少。此外，我们注意到该奖项的翻译存在若干差异，削弱了其可信度。首先，奖项本身包含“ 1987 ”的日期，但一些翻译和对该奖项的提及表明受益人于1988年获得该奖项。初始申请中提交的翻译称，1987年受益人获得了“ 荣誉证书 ”，且是针对团队完成的工作，而受益人是撰写人。该翻译还提及国家统计局和农村抽样调查总队均为该奖项的颁发机构。上诉中提供的翻译将该奖项定性为[已隐去]1988年颁发，且为“ 一等奖 ”。颁发机构名称变为“ 国家统计局农村抽样调查总队 ”，似乎将国家统计局和[已隐去]农村抽样调查总队合并为一个实体。总体而言，记录中关于奖项类型、为何工作而颁发、何时颁发以及由何实体颁发的信息不一致。我们认可申请人的陈述，即颁奖时国家统计局农村抽样调查总队有20,000人工作，然而，这一数字并未说明有多少人竞争该奖项，或

7 提及“ 县 ”也暗示了地方影响，而非全国范围，更不用说表明对受益人母国以外的影响。
8 记录中仅包含一个奖项。从证据中看不出受益人获得了两个奖项。

该奖项有多著名。申请人提供的证据很少表明该奖项在颁发机构之外得到认可，或表明对该领域整体具有影响。正如审理主任所指出的，该奖项未说明任何具体细节，表明受益人的贡献为何值得获奖，或她如何发挥了领导性、关键性或不可或缺的作用。因此，申请人未满足此标准。

摘要

记录不支持审理主任的认定，即申请人至少满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的三项。申请人未确立受益人作为该法第203(b)(2)(A)条下特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明受益人是高等学位专业人士或拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。申请人不主张受益人是高等学位专业人士，且如前所述，未表明受益人满足被归类为特殊能力个人的监管标准。

B. 国家利益豁免

由于申请人未确立基础移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。9 该豁免仅适用于原本符合该法第203(b)(2)(A)条归类资格的外国工人。然而，由于审理主任处理了该事项且申请人的上诉声称审理主任的决定存在错误，我们简要讨论上诉中提交的证据和论点。10
申请人解释说，受益人的奖项、其2004-2015年有效的[已隐去]营业执照、其先前在统计学家协会的会员资格，以及在新增加组织中的新会员资格，均作为证据表明受益人处于有利地位，能够推进拟议事业。基于上述理由，在[已隐去]经营零售店的执照和受益人的会员资格在本案中不足以作为证据。11

申请人声称审理主任将受益人的奖项错误定性为省级奖项而非国家级奖项，从而将受益人在该领域的影响降低到地方层面。虽然我们认可该奖项为全国范围，但申请人提供的证据很少表明该奖项在颁发机构之外得到认可，或表明对该领域整体具有影响。即使奖项翻译的差异未削弱其可信度，审理主任已指出该奖项未说明任何具体细节，表明受益人的

9 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关于该事业具有实质价值和国家重要性的论点。参见 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）（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。
10 在申请人提交本上诉后，我们收到了来自[已隐去]的另一封推荐信。该信包含[已隐去]个人认为申请人拟议事业具有国家重要性的理由。该信未解释[已隐去]如何认识受益人，或其对申请人拟议事业了解多少。
11 受益人经营零售店的执照于2015年到期，即提交申请前四年。基于这一额外理由，该执照对拟议事业不具有证据意义。

值得获奖的贡献，或她如何发挥了主导性、关键性或不可或缺的作用。最后，该奖项于1987年或1988年颁发，且申请人几乎未提供证据证明对该领域的持续或近期贡献，以表明其促进拟议事业。

在上诉中，申请人提交了一份商业计划，以回应审理主任决定中所述的证据差异，即关于拟议事业的进展以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对该事业的兴趣。经审查，我们认定该商业计划在很大程度上重复了先前提供的信息。关于计划中有限的新信息，其内容为理论性和模糊的，包含对想法的描述，但几乎没有明显考虑这些想法如何实现。例如，该计划讨论了招聘管理人员和员工，但未描述支付这些新招聘人员所需的收入来源。计划部分内容涉及利用荒地种植作物，但计划未提及土地所在位置、将如何购买或租赁，或使用该土地所需的基础设施。计划提及开设有机植物店和参加周末农贸市场，但未包含关于这些店铺和市场具体位置、申请人打算如何购买或建造它们，或预期收入将是多少的信息。在没有充分证据证明开展众多拟议项目的手段或财务支持的情况下，申请人未能表明其未来活动计划使受益人处于有利地位以推进拟议事业。尽管受益人已获得驾照、保险和AAA会员资格，但几乎未完成其他事项。该计划列出了申请人为拟议事业所承担的一些任务，其中大多数为“进行中”，且未包含关于这些领域已取得多少进展或何种进展的说明。总体来看，该商业计划未回应审理主任决定中概述的证据关切。

申请人还主张，豁免工作邀请和劳工证要求将是有益的。申请人称，拟议事业将通过创造就业以及提供对人和环境更健康的农产品来丰富社区，然而，商业计划未充分记录受益人在该领域的前景贡献。尽管申请人声称这些贡献是紧迫的且劳工证将不可行，但申请人未充分解释为何如此。此外，申请人未说明受益人的自雇将如何影响美国工人。申请人声称该事业将创造1,600+个就业岗位，但未以充分的具体信息证实该主张。总体而言，申请人未充分回应审理主任决定中关于豁免工作邀请和劳工证要求之益处的缺陷。

III. 结论

申请人未能证明受益人符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条规定的特殊能力个人分类资格。此外，申请人未能表明申请人处于有利地位以推进拟议事业，也未能表明豁免工作邀请要求将符合美国的国家利益。因此，申请人未能确立所寻求移民福利的资格。参见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128（BIA 2013）。

裁定：上诉被驳回。

10