MAR102020_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：77 46678 日期：2020年3月10日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名专攻数据分析的社会企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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人士。由于该分类要求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要求符合国家利益。

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合资格的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作邀请——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。4 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人正在[已隐去]大学攻读数据分析理学硕士学位。5 此外，她正在[已隐去]一家媒体和娱乐公司担任数据科学家实习生。6

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

申请人表示，她打算“ 将我从数据科学和商业高等学位中获得的知识和技能应用于创办我的初创企业[已隐去]。[已隐去]的使命是开发数据驱动的技术解决方案，以解决诸如学习困难等社会问题…… ”她主张，其拟议事业涉及创建“ 一个面向早期学习的自适应学习平台，该平台根据每个儿童的学习速度定制和个性化学习内容 ”。申请人进一步解释，其拟议工作旨在“ 开发一个利用机器学习确定学生认知困难的互动学习平台，目标是提供量身定制的学习速度和内容产品，以适应学生的个体学习障碍 ”。她表示，其“ 自适应学习系统 ”通过“ 将算法应用于教育平台 ”，使教育内容个性化以适应每个学生的学习能力。除课程和测试部分外，申请人指出，其学习平台将包含确保学生“ 不断重复课程直至能够通过 ”的程序，并计算每个“ 儿童的学习速度 ”。

记录包括讨论计算机和信息研究科学家及数据科学家良好就业前景的文章。此外，申请人提供了描述美国教育系统面临挑战的报告，包括技术获取不足和与收入相关的学生成绩差距。她还提供了关于教育技术创新、人工智能在教育中的作用以及社会创业的文章。此外，申请人

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人获得了[已隐去]商学院的社会创业硕士学位（2015年8月）。
5 在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了[已隐去]大学2018年12月的一封信函，表明她于2018年5月获得该学位。
6 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

提交了前“奥巴马总统全民早期教育计划”的情况说明书、特朗普总统关于美国教育周的两份公告，以及美国教育部和世界银行关于促进幼儿教育举措及技术对课堂和学生积极影响的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人事业具有实质性价值的认定。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响达到国家重要性的水平。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，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。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“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。我们还指出，“一项事业如果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。

在上诉中，申请人主张，她创建自适应学习平台的拟议事业将影响美国经济萧条地区，并具有为美国工人创造就业机会的潜力。她声称，其商业计划及对其事业的描述支持美国总统公告和美国教育部的倡议。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述和商业计划反映了她为儿童提供有价值学习平台的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。7 在Dhanasar案中，我们认定该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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其学习平台的订阅者和客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国教育系统。

此外，申请人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，或为我们的国家提供其他重大积极经济影响。例如，申请人未提供充分证据证明其[已隐去]所在地地区经济萧条、她将在该地区雇用[已隐去]大量劳动力，或其项目将通过其就业水平或虚拟产品销售为该城市或其人口带来重大经济利益。

7 此处的问题并非总统和美国教育部建议的教育举措的更广泛影响，而是申请人提出的具体学习平台是否提供足以确立其事业国家重要性的教育或经济影响。

记录未充分显示申请人项目对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，其拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人。记录包括其简历、学历证书、金额为3,000美元的“ 社会企业家奖学金 ”以就读[已隐去]商学院、专业认证、Sigma Xi会员资格、[已隐去]商业计划，以及与两家日托服务提供者签署的谅解备忘录，概述其自适应学习平台的使用条款。申请人还提供了证据表明她在尼日利亚创办了一家时装设计企业、一项[已隐去]小企业创业补助金、与其公司组织的时装秀相关的三份推荐信，以及其[已隐去]大学两位教授讨论其研究生工作的两封推荐信。

[已隐去]大学计算机与信息科学教授[已隐去]除了指出申请人在他所教“ 两门课程中均表现良好 ”外，还表示申请人在就读[已隐去]商学院期间开始“ 开发一个利用机器学习帮助确定学生学习困难的互动学习平台 ”。[已隐去]解释说，申请人的平台提供的信息“ 可以在必要时帮助修改学习内容和干预速度 ”，但他未提供具体实例表明其平台已成为该领域进步的推动力、改善了任何学区的学生表现，或在学术界产生了大量积极讨论。

关于申请人在其“ 数据挖掘 ”课程中的工作，[已隐去]大学副教授[已隐去]讨论了申请人使用“ 来自[已隐去]的Twitter数据构建预测模型以识别贫民窟的地理位置及居住在贫民窟中的人群 ”的项目。[已隐去]指出，“ 这项工作在结合无监督和有监督机器学习方法方面尤为突出 ”，但记录未显示申请人构建的预测模型已被实施、使用或受到其领域其他人的赞誉。

此外，尽管申请人的社会创业硕士学位使其符合基础EB-2签证类别的资格，但其学术成就本身不足以证明她处于推进其拟议事业的有利地位。我们注意到，她在提交申请之后获得了数据分析理学硕士学位（2018年）和Sigma Xi会员资格（2019年）。然而，资格必须在提交申请时确立。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请人未提供获得其社会企业家奖学金的标准。尽管如此，她未证明其学历证书、专业认证和Sigma Xi会员资格代表其领域的成功记录，或以其他方式表明

她处于推进其拟议公司或其互动学习平台开发的有利地位。

关于显示申请人在尼日利亚创办时装设计企业[已隐去]、其[已隐去]小企业创业补助金以及她因公司组织的时装秀而获得的三份推荐信的记录，该证据不足以证明她在经营企业或时装设计行业拥有成功记录。8 证据也未显示她在时装设计方面的过往经历使其处于推进其旨在开发自适应学习平台的拟议事业的有利地位。
关于申请人拟议的初创企业[已隐去]及其自适应学习平台的开发，她提供了一份详细的商业计划，包括市场分析、财务预测和预估、公司里程碑及资金来源。尽管其商业计划列出了第一年里程碑，如获得研究推荐、拥有功能完备的原型、获得创业资金以及超过一百万美元的销售收入，但申请人未证明在实现这些里程碑方面取得进展。例如，记录未显示她已从商业计划中确定的组织获得创业资金。9 此外，尽管其证据包括与两家日托服务提供者签署的谅解备忘录，概述“ 由[申请人]创建的 ”自适应学习平台的使用条款，但她未证明其平台原型已部署并改善了学生表现。此外，申请人未显示其平台将在该两家日托服务提供者之外得到使用。

记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的充分兴趣，以证明申请人处于推进其拟议公司及其自适应学习平台开发的有利地位。证据也未显示申请人在尼日利亚经营时装设计企业的过往记录、未来活动的商业计划以及实现公司目标的进展达到使其处于推进拟议事业有利地位的水平。基于这些理由，她未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将对美国有利。在此，申请人主张她符合豁免资格，理由是其企业可能创造就业机会、其事业对解决我国教育问题的贡献，以及其领域的重要性。她还主张合格的计算机与信息研究科学家存在劳动力短缺。10 然而，由于申请人未能证明其拟议事业的全国

8 例如，申请人未提供其在该尼日利亚公司工作期间（2012-2014年）的纳税申报表或经审计的财务报表，作为其企业成功的证据。
9 申请人的商业计划书将国家教育研究中心、卡普兰幼儿基金会、安嫩伯格基金会和美国本田基金会列为可能的资金来源。
10 我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人的短缺问题。因此，仅存在短缺并不能证明豁免劳工证要求将对美国有利。

重要性，且她具备良好条件推进该事业，符合Dhanasar框架第一项和第二项要件的要求，因此她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定她未能证明其符合资格，或作为自由裁量事项在其他方面值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。