MAY162024_01B5203 · 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：31140046 日期：2024年5月16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）

申请人拟经营一所在线大学，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

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国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

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查（de novo）。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

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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案指出，USCIS可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人声称，在2014年于中国获得管理科学与工程博士学位之前，曾在广州担任系统工程师和项目经理。在担任经济研究员之后，申请人于2020年创立了他所称的“一种新型数字化国际大学”并开始担任其主任。[2]

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士的资格。[3] 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。审理主任认定，申请人未满足Dhanasar国家利益检验标准的第二和第三项要件。

在随申请提交的一份陈述中，申请人表示他“创办了一种新型数字化国际大学……基于区块链技术、人工智能技术、扩展现实技术和情感技术等新兴技术。它结合了教学/研究/产业，并以线上为主、线下为辅。”记录将该项目的名称确定为_____。关于未来计划，申请人表示：

未来，_____将拥有比传统大学高出数倍的教学、研究和运营管理效率。我还计划通过联盟链将_____与其他美国大学和科研机构连接起来……。

……我还将把_____（其结合了产业、教学和研究）的总部迁至美国，探索未来美国大学全球在线教学和研究模式的建设，以及未来在美国大学中建立新兴学科，并在美国大力发展未来教育和研究产业。

在回应补充证据请求（RFE）时，申请人表示其大学“旨在通过将Web 3.0技术的力量与全球可及性和创新学习方法相结合，重新定义高等教育。作为世界首个_____，

[2] 我们注意到，申请人此前曾代表自己提交过另外两份移民申请。审理主任于2024年1月批准了其中一份申请，收件号为_____。在该获批申请中，申请人寻求依据该法第203(b)(1)(A)条被归类为具有杰出能力的人士。该获批申请的审理记录不在本办公室面前。

[3] 申请人于2008年获得项目管理工程硕士学位，并于2014年获得管理科学与工程（金融工程与经济发展）博士学位。

它致力于为世界各地的学习者创造一个包容、技术先进且全球互联的教育环境。”

在申请人回应RFE后，审理主任认定申请人已证明拟议事业具有实质价值和国家重要性，但未满足Dhanasar第二和第三项要件。本办公室同意审理主任的意见，即申请人未满足第二项要件。由于该问题本身即足以决定上诉结果，本办公室无需详细讨论第一和第三项要件，并对申请人就Dhanasar国家利益框架第三项要件提出的上诉论点予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；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）。

为确定个人是否处于有利地位能够推进拟议事业（Dhanasar第二项要件的要求），本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在否决申请时，审理主任就Dhanasar第二项要件作出了若干结论：

- 审理主任认可申请人所引用的已发表文章，但认定“记录未包含充分证据以证明这些研究项目与申请人具体的拟议事业有何关联。”
- 关于申请人提交的两份招聘公告，审理主任认定“这两个职位似乎均与申请人的拟议事业无关。”
- 尽管申请人“提交了一份商业模式”，但该文件“未提供充分细节，说明申请人拟为推进其拟议事业而采取的具体步骤、项目和/或合作关系。”
- 申请人试图“将其拟议事业与其他_____初创企业进行比较”，但申请人未充分佐证其主张，且“将一项事业与其竞争对手进行比较……不足以衡量[申请人]事业所取得的进展。”

本办公室将在下文逐项审议这些事项。

在上诉中，申请人主张审理主任“选择性地忽视”并“笼统对待”申请人的证据，犯下“判断错误”，并“作出主观臆断并草率下结论……基于他/她并不理解的描述和证据。”本办公室将在适当之处讨论申请人的上诉论点。

在其初始陈述中，申请人提及了Dhanasar案所述的三要件框架，但未具体说明其证据如何满足这些要件。申请人提供了其2014年博士学位的证明文件，并提交了一份简历，其中声称具有以下经历：

- 广州某银行ICT系统工程师，2000-2005年
- 广州交通系统ICT项目经理，2005-2011年
- 香港某经济研究所博士后研究员，2014-2016年
- 香港某数字商业中心研究科学家，2016-2018年
- 香港某数字商业中心首席研究员，2018-2020年
- 香港_____主任，2020年至今

申请人未提交其前雇主的信函或其他证据以提供其过往就业的详细信息。其过往就业最直接的证明文件是中华人民共和国人事部颁发的两份资格证书，显示其于2006年取得信息系统监理师“ 中级 ”资格，于2007年取得金融经济“ 中级 ”资格。

在补件通知（RFE）中，审理主任认可了申请人的教育资历，但表示其“ 教育资历本身不足以证明其处于有利地位以推进所拟议的具体事业 ”。在回应补件通知时，申请人援引其学位和职业证书以表明其“ 拥有……建设……[及]运营[已隐去]的教育和知识 ”。申请人称其学位和资格证书表明其“ 拥有建设[已隐去]项目……[及]运营[已隐去]的技能 ”，但未解释这些资历如何与建立和运营一所大学直接相关。

申请人援引“ 两份……Web 3.0招聘广告 ”以表明“ 建设一个[已隐去]项目需要多个领域的知识……，例如博弈论、机制设计、复杂系统、[已隐去]加密经济学、区块链等 ”。然而，这两则招聘公告与“ 建设一个[已隐去] ”无关。其中一则公告是一家寻求“ 成为dCommerce基础管道 ”的初创公司招聘“ 首席代币工程师 ”，另一则公告是一家加密货币交易所招聘“ 6个月带薪研究员 ”作为“ Web3博士研究员 ”。

审理主任认定“ 这两个职位似乎均与申请人的所拟议事业无关 ”，且招聘公告中列出的要求并未表明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。在上诉中，申请人称其“ 提供两则招聘广告的意图被审理官员完全错误地曲解了 ”。申请人未解释其意图为何。当其提交这些公告以回应补件通知时，其称此举是“ 作为参考，以表明建设一个[已隐去]项目需要多个领域的知识 ”。但两则招聘公告均不涉及“ 建设一个[已隐去] ”，因此申请人未能确立其与该论点的相关性。招聘公告中包含“ 区块链 ”等词语，这些词语也出现在申请人对某拟议事业的描述中，但这并不能确立公告中的职位与拟议事业具有可比性。申请人负有确立招聘公告相关性的举证责任。

申请人称审理主任“ 不仅没有理解事实，而且没有要求申请人提供更多证据，因此其作出了主观臆断并草率下结论 ”。审理主任确实通过发出补件通知“ 要求申请人提供更多证据 ”。在

此时，举证责任在于申请人，其须提供足够信息以使审理主任能够作出知情决定。

申请人的初始提交材料包括一份Google Scholar打印件，显示其在2007年至2014年间撰写或合著了九篇学术文章，其中三篇累计获得30次引用。这些文章涉及“ 中国房地产市场 ”和“ 城市轨道交通自动售检票系统 ”等主题。申请人的其中一篇文章为其赢得了2009年“ 第三届广州地铁优秀论文二等奖 ”的“ 荣誉证书 ”。

在补件通知中，审理主任认可了引用情况，但表示“ 记录中不包含足够证据以证明这些研究项目与自申请人所拟议的具体事业有何关联，或引用次数如何反映相关方对其工作的兴趣程度足以满足本项要求 ”。

作为回应，申请人称Google Scholar引用记录“ 不完整 ”。申请人提交了一份带有百度学术链接的表格，显示166次引用，其中161次涉及一篇文章，该文于2009年发表于《城市轨道交通研究》。该文章的摘要如下：

申请人主张这些文章和引用具有相关性，因为“ [已隐去]的基础设施和[已隐去]的AFC系统均为信息系统 ”，且申请人“ 现在也将在很大程度上能够推进对[已隐去]基础设施的分析和设计 ”。申请人声称其在自动售检票系统方面的经验表明其“ 有能力推动复杂信息系统项目的建设 ”，并且与公共交通系统一样，“ 公共高等教育资源也是公共资源 ”。

在驳回申请时，审理主任认定“ 记录中不包含足够证据以证明这些研究项目与申请人的具体拟议事业有何关联 ”。审理主任认可对申请人已发表作品的引用，但认定申请人未能表明这些引用在拟议事业的背景下显示出“ 相关方对其工作的兴趣程度 ”。审理主任补充道：“ ‘ 公共资源 ’这一主题宽泛，可能[涵盖]许多不同的学科领域……目前仍不清楚申请人在公共交通和住房方面的研究与其建立一所[已隐去]的拟议事业有何关联。

[已隐去]

在上诉中，除就[已隐去]是否为“公共资源”这一边缘问题提出争议外，申请人未回应审理主任关于申请人已发表作品及对该作品引用的结论。

关于其大学，申请人最初提交了该大学注册成立表格的副本，其中将申请人列为其董事，以及该大学网站的打印件。该打印件仅部分可辨认，未能确立该大学在多大程度上作为授予学位的教育机构运作，或该大学开始运作尚需采取哪些步骤。申请人未提交关于其大学的详细信息，也未说明将其总部迁至美国需要哪些资源。

在回应补件通知时，申请人提交了[已隐去]“商业模式”。在该文件中，申请人列出了：

- 收入来源：学费、赞助课程、增值服务及合作伙伴关系；
- 关键活动：课程创建、讲师招聘、学生获取、社区建设、区块链整合及持续改进；
- 关键资源：平台开发团队、营销与增长团队、学术顾问委员会及战略合作伙伴关系；
- 价值主张：可及性、透明度、个性化及创新教学方法；以及
- 挑战：竞争、监管障碍及技术复杂性。

申请人称商业[已隐去]模式包含若干关键组成部分：

- 代币经济学；
- [已隐去]
- 智能合约；
- [已隐去]
- 人工智能与机器学习；
- 合作伙伴关系与协作；
- 收入来源；
- 成本结构；
- 营销策略；以及
- 路线图。

申请人对所列各项要素各提供了一两句话的说明。例如，在“路线图”标题下，申请人称：“[已隐去]将在第三年推出最小可行产品（MVP），专注于有限数量的学位项目和认证。该平台将随时间推移扩展其课程、用户群和地理覆盖范围，目标是在十年内成为一所成熟、全球公认的机构。”

关于实现拟议事业的进展，申请人称其打算“在怀俄明州注册[一家有限责任公司]”并在[已隐去]佛罗里达州设立总部。申请人提交了一份有利于成立[已隐去]的怀俄明州法规副本，

但未提交任何证据表明其已为在美国设立该公司采取任何具体步骤。

申请人提交了一份图表，显示“ 三个[已隐去]的创业项目当前进展 ”，表明[已隐去]进展最快且[已隐去]最高。该图表显示[已隐去]成立于[已隐去]2020年，比申请人于2023年5月提交申请早三年多，但未提供关于入学人数、资金及其他可能说明申请人在推进拟议事业方面进展的基准信息。该图表显示[已隐去]拥有“ 超过20门 ”“ 自有课程 ”和“ 超过10个 ”“ 研究项目 ”，但申请人未提交可能提供更多细节的文件证据。记录中的证据未能确立[已隐去]拥有任何教职员工或学生，或存在于规划阶段之外。

申请人提交了关于[已隐去]“ 入学教学与研究项目 ”的摘要信息，申请人称该大学“ 近期正在积极开展 ”该项目。申请人称该项目：

将成为世界上首个采用“ 代币工程方法 ”设计入学教学与研究激励机制者；设计入学教学与研究模式的[已隐去]以构建数字入学教学与研究生态系统。

……本项目研究的最大亮点在于，在全球教育行业首次向[已隐去]认可的导师发行NFT，以构建导师与学生之间的[已隐去]激励机制。这对全球高等教育改革进程而言是具有划时代意义的一步。

申请人未进一步解释该项目的重要性，也未提交支持性书面证据以证明该项目如何以及已在多大程度上如其所述正在进行中。

在驳回通知中，审理主任表示：

[T]商业模式中对申请人推进其在美国的事业的计划的描述仍然宽泛，未就申请人拟为推进其拟议事业而采取的具体步骤、项目和/或合作关系提供足够细节。所提交的商业模式不足以表明申请人宽泛的事业计划构成朝着实现拟议事业的有意义进展，也不足以表明外部各方对[其]具体拟议事业存在兴趣。……[T]记录不足以证明申请人已为着手开展并推进其拟议事业作出准备或认真计划。

审理主任还补充说，申请人将自己与“ 似乎由申请人任意选择的竞争对手 ”进行自我比较，缺乏佐证，“ 似乎并非所列组织之间的客观衡量 ”。

在上诉中，申请人称审理主任“ 不加区分地将制定新[已隐去]商业模式的实体与制定[已隐去]商业模式的实体混为一谈 ”。申请人主张：“ [已隐去]的商业模式由其[已隐去]通过持续迭代、通过持续[已隐去]改进来运营，而非以书面形式运营。 ”申请人还坚持认为，大多数[已隐去]项目……不需要外部投资。……这也是行业内的常识。原因已在申请人[此前]提交的商业模式中说明。 ”

[已隐去]作为法律实体存在于美国境外，但除此之外，申请人未能证明其已在实现拟议事业方面取得重大进展。此外，申请人未表明其具有任何经营大学的经验，也未表明其过往经验和培训与拟议事业直接相关，仅与信息技术这一大致相同的领域相关。

书面论证意见、动议或上诉通知中的无佐证主张不是证据，因此不具有任何证据权重。见 Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。在此方面，将此等主张归因于“ 行业内的常识 ”并不足够。举证责任在申请人，须由其证实其主张。此外，此前提交的商业模式中所列“ 挑战 ”之一为“ [b]构建一个稳健、可扩展且安全的基于区块链的平台，需要对基础设施和技术专长进行大量投资 ”。该陈述似乎与申请人在上诉中关于此类项目“ 不需要外部投资 ”的主张相矛盾。

申请人主张其“ 提供了大量有力证据 ”，而审理主任“ 因……缺乏知识和判断错误 ”未给予足够权重。然而，记录显示，申请人提交的与拟议事业直接相关的书面证据很少。记录中的材料主要涉及申请人较早的活动，以及申请人就拟议事业的性质和其对自身推进该事业能力的估计所作的无佐证主张。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能履行其举证责任，证明其处于有利地位以推进拟议事业。因此，我们将驳回上诉。

III. 结论

申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。