# OCT292021_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

案号：18967041 日期：2021年10月29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）

申请人是一名企业家，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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) 总体权衡，豁免职位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认定申请人符合基础分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任否决了该申请，结论是证据未能证明拟从事的事业具有国家重要性、未能证明她处于有利地位以推进其事业、也未能证明豁免职位邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未适当权衡证据且在决定中存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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基础 EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。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职位邀请要求符合国家利益。

本法第 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、艺术或商业领域的特殊能力，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) 豁免职位邀请——

(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。

本法第 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) 的法规包含以下相关定义：

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内逐步递进的经历，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则该外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力 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 指本法第 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进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定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，尽管本法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请人的框架。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593（第九巡回法院 2019 年）（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下各项，可批准国家利益豁免：(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) 总体权衡，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

为证明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a] 显示该[个人]拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a] 显示该[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明该[个人]在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步递进经历的信函形式的证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

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基础分类资格。记录中有证据表明申请人于 2004 年获得外国四年制管理学学位。此外，她于 2005 年完成了外国工商管理研究生课程，并于 2007 年完成了外国农业综合企业研究生项目，后者获得了“ Curso de Mestrado ”证书。

为支持该学历的美国同等性，申请人提交了.__ ____. 的评估，该人为 University! I 的教授。因为 _____ I I USCIS 不接受对经历的同等性评估，我们仅就评估中的学术同等性部分考虑该评估。我们进一步确认申请人亦从l I 获得的关于其根据国家利益豁免框架资格的咨询意见。该咨询意见未分析申请人的外国学历，因此对其美国同等性不具有证明力。

在考虑l I 评估的学术部分时，我们注意到其大量包含其他评估服务提供者提供并代表其他申请人提交的众多评估中所见的模板化语言。唯一具体涉及申请人学历的信息是其学术项目的名称及其大学名称。尽管! I 指出

所完成的课程和所获学分数表明其学历的同等性，但他对申请人的课程和学分鲜有解释，也未解释其如何等同于美国学历。这些概括性结论不足以确立申请人学历的美国同等性。此外，我们质疑~ I 对巴西学术体系的了解，以及其作为美国教授的资质如何使其能够可信地就巴西学位的同等性发表意见。基于上述理由，我们认定该评估在本案中证明力甚微。

我们可以自行决定将对外国人教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，评估人未证明其对巴西教育体系、申请人的具体大学，或她的学分时数、成绩及课程内容如何转换为美国教育具有具体了解。评估人也未对评估中所含结论提供充分的分析或支持。因此，我们认定该评估不足以证明申请人的外国教育具有学术同等性。

根据记录中所含信息，申请人未能履行其举证责任，以按照 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 证明其外国教育与美国教育具有同等性。申请人应准备在其今后的任何申请中处理这一证据上的不足。尽管如此，我们查阅了 AACRAO EDGE 数据库，以确定申请人的外国教育是否与美国任何学位相当。AACRAO EDGE 数据库是关于外国教育美国同等性的可靠资源。欲了解更多信息，请访问 https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期 2021 年 10 月 29 日）。该数据库显示，申请人的四年制管理学“ Titulo de Bacharel ”相当于美国学士学位。此外，该数据库还显示，农业综合企业“ Curso de Mestrado ”证书授予连同“ Stricto Sensu ”成绩单相当于美国硕士学位。

尽管申请人未提供充分证据支持认定其外国学位等同于美国学位，但我们将接受并依据 AACRAO EDGE 数据库中的信息，认定她持有相当于美国学士和硕士的学位。据此，申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 underlying classification。尚待确定的其余问题是，她是否符合国家利益豁免。基于以下理由，我们同意审理主任的意见，即证据未能证明申请人符合国家利益豁免。尽管我们未逐项讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

在初始申请中，申请人表示她打算继续运用其在农业综合企业、创业和商业管理方面的专长和知识，在美国农业综合企业行业作为企业家工作。此外，她表示将帮助美国公司把握新的市场和投资机会。由于这一描述非常有限且笼统，未就其拟从事的事业提供充分细节，审理主任发出了补证通知（RFE），告知申请人其拟从事事业的描述不充分，且她未能证明其事业具有实质价值或国家重要性。

在补证通知答复中，申请人就其拟从事的事业提供了更多细节，包括她将开设一家总部位于佛罗里达州的公司，将回收业务与农场咨询服务相结合。具体而言，她的公司将转售回收包装材料，并向农民和农业企业提供咨询服务。

在其更新的职业计划和陈述中，她对其拟从事的事业描述如下：

[O]pen up a new business based on environmental sustainability to reduce landfill waste and climate change ... My business plan's base is to combine a recycling business with farm consulting services ... [T]he recycled packings used in the supply chain of the food, hygiene, and cleaning industry will be resold as products based on the intrinsic component's value ... [M]y business will provide consulting services to farmers and farming business to help feed the country safely, responsibly, and sustainably ... I will provide eco-friendly services/products to U.S. businesses and individuals in an economical and sustainable [sic] to further develop the United States' agricultural sector.

申请人还提供了一份“确定性陈述”，其中她将其拟从事的事业描述为“就农业综合企业和回收问题提供技术和科学建议与服务”，并称她将通过其初创公司推进其事业。其拟从事事业的目的是“利用基于科学的培训和技术提供解决方案，帮助美国农民和食品处理者生产安全、健康、优质的食品以供养美国人民，同时不产生过量碳排放。[她还将]专注于回收以减少废物量……”。申请人还表示，她的“目标是减少气候变化，从而降低公共卫生成本。”

在补证通知答复中，申请人还提交了一份商业计划，但该计划矛盾地未表明其总部位于佛罗里达州的公司将从事农业综合企业咨询。此外，尽管该计划指出回收设施行业和废物收集服务提供了巨大机会，但申请人的商业计划并未包含补证通知答复其他部分所述的与回收相关的拟议活动。相反，申请人在其商业计划中表示，她的公司将专注于创造和销售环保清洁和个人卫生用品，特别是肥皂和洗涤剂。

在决定中，审理主任指出，申请人拟创办一家将回收业务与农场咨询服务相结合的公司这一拟从事事业，与其涉及创造和销售环保肥皂和洗涤剂的商业计划之间存在不一致。在上诉中，申请人就其事业提供的额外澄清甚少，反而似乎忽视了审理主任对拟从事事业不一致之处的关切。申请人的上诉书面论证意见提到成立一家将回收业务与农场咨询服务相结合的公司，但未提及与创造和销售环保肥皂和洗涤剂相关的活动。在 Dhanasar 中，我们认定申请人必须明确“外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。我们认定申请人未明确其具体事业。

除了未明确其具体事业外，申请人也未令人信服地证明其任何拟议活动将具有国家重要性。申请人主张，拟从事的事业具有国家重要性，因为它将帮助美国公司利用巴西和拉丁美洲的农业综合企业项目。尽管她表示其事业将通过促进美国、巴西和拉丁美洲之间的跨境交易、谈判和农业综合企业伙伴关系，帮助美国公司把握新的市场和投资机会，但申请人的拟从事事业活动似乎不涉及任何跨境业务。此外，申请人未明确任何她将与之合作、寻求在巴西或拉丁美洲开展农业综合企业项目的美国公司。即使这一点得到证明，申请人仍需提供具体信息，说明这些商业活动如何达到如此巨大的规模，以致上升到国家重要性的水平。

回到 [已隐去] 的咨询意见函，我们注意到其关于国家重要性的分析也取决于跨境业务的存在，但他几乎未讨论拟从事的事业将如何实际纳入任何跨境活动。由于 [已隐去] 未提供其他理由说明该事业为何具有国家重要性，其意见在根据 Dhanasar 框架第一项要件分析申请人资格时几乎没有证明价值。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id.

申请人声称，她将向美国提供优质和可持续的农业综合企业实践，从而增加回收、减少填埋废物并减缓气候变化。她反复提到自己在农业综合企业和创业方面的经验、教育和知识，作为她能够为美国提供这些益处的原因。然而，申请人的个人和专业资格涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，根据 Dhanasar 的第一项要件，申请人拟从事的具体事业是否具有实质价值和国家重要性。

申请人强调她过去在巴西取得的成功，以暗示其拟议事业将产生类似影响。她声称通过其战略性和有据可依的方法，她提高了收益并减少了气体排放。然而，她未提供充分细节说明其方法具体为何，也未提供佐证证据以证实所声称的结果。尽管她声称“ 设计、开发并实施了可持续结构，使农民能够实现持续的收入增长、改善且持续的表现、成本降低趋势、更低的负面排放，同时养活世界——即通过驱动竞争优势 ”（原文有误），但她未说明她设计、开发并实施了何种结构，也未就任何表现改善、成本降低、排放水平或粮食生产提供具体实例或数据。同样，她声称通过其项目为农业综合企业行业创造了突破性成果，但在审查记录时，我们发现几乎没有证据支持认定她在该领域取得了突破性成果，而仅注意到一份于2020年2月在巴西就产品签订的销售协议，该协议发生于本申请提交之后。

申请人提交了大量推荐信，其中许多由与申请人的巴西雇主有农业相关合同的公司的代表撰写。撰写人赞扬申请人的个人和专业资质，并列举了她在各种商业交易中所提供价值的一般性例子。数位撰写人描述了申请人为其自身雇主带来的好处，引用了有关其利润、信贷额度和生产率的统计数据。申请人的客户如何会知悉另一公司在这方面的统计数据，这一点并不明显。因此，在没有进一步佐证证据证实此类主张的情况下，我们对其准确性以及这些信件是否系独立撰写提出质疑。此外，没有任何撰写人展示对申请人拟议事业的了解，他们也未主张申请人的成就和贡献延伸至其特定雇主和客户之外。据此，我们认定这些信件在本案中几乎没有证明价值。未指明该领域具体影响的一般性结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的支持信并非资格的表面证据；USCIS可评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。同上。另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“ 事实 ”证据）。

在 Dhanasar 案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人就其三拟议事业如何具有国家重要性提出了大量主张，包括其事业将通过以下方式影响国家：

- 直接和间接促进经济；
- 服务美国企业、可持续性和回收利用；
- 提供就业岗位；
- 养活美国人口；
- 增加美国国内生产总值（GDP）和税收；
- 精简美国商业生态系统；
- 通过帮助改善美国公司、学校、医院和个人的商业和质量控制实践，直接为其作出贡献；以及
- 通过确保美国农民在巴西等海外市场的成功，提供经济便利和灵活性。

尽管我们认可这些主张，但记录中缺乏充分证据予以证实。例如，申请人未解释其业务将如何创造如此可观的收入流，以至于影响GDP或税收。同样，申请人未证明她对美国公司的协助将达到直接影响或间接影响国民经济的规模。此外，申请人未表明她拟开展的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力。尽管她在商业计划中表示将雇用九名员工在其公司工作，以创造和销售环保清洁和卫生用品，但她未解释这九个职位是什么、雇用期限、她将向员工支付多少薪酬，以及最重要的是，创造九个工作岗位如何能达到国家重要性的水平。尽管申请人声称她将使美国公司能够扩展至海外市场，并且她能够确保其成功，但她未提供有关她将如何做到这一点的细节，也未指明任何寻求在巴西或拉丁美洲开展业务的美国农民或公司。此外，申请人未解释精简美国商业生态系统意味着什么或她将如何做到。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目给美国区域或国民经济带来的好处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

公司扩展至海外市场，并且她能够确保其成功，但她未提供有关她将如何做到这一点的细节，也未指明任何寻求在巴西或拉丁美洲开展业务的美国农民或公司。此外，申请人未解释精简美国商业生态系统意味着什么或她将如何做到。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目给美国区域或国民经济带来的好处将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。

申请人提交了大量行业文章和报告；然而，由于这些文章未讨论或涉及拟议事业，它们对本分析几乎没有帮助。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟开展的特定事业 ”。同上，第889页。尽管创业和农业综合企业领域与气候变化和回收利用一样重要，但申请人未提供充分或有说服力的证据证明其拟议事业（而非该领域整体）如何具有国家重要性。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据重申其资格。如前所述，申请人未提供充分证据支持其关于该事业具有国家重要性的主张。此外，申请人未回应审理主任关于其拟议事业不一致之处的关切。据此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在 Dhanasar 案所述第二和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。