# SEP132021_05B5203 · 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：18236458 日期：2021年9月13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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名业务运营专员，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《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)。

德克萨斯服务中心审理主任认定，申请人符合作为高级学位专业人士的基础分类资格，其拟从事的事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。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，或豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证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。

该事项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或考虑所有证据，且决定有误。

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基础 EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高级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

分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独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) 属于持有高级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，其属于持有高级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祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在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、医生、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：

高级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，应被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，尽管该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) 中提出了审理国家利益豁免申请框架。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 (9th Cir. 2019)（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，如申请人证明以下内容，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。关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士成员。然而，在我们的重新审查中，我们对有关申请人外国教育及学士后工作经验的证据存疑。因此，我们撤回审理主任的认定，并基于以下理由认定申请人不符合基础分类资格。

持有高级学位的专业人士成员

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a]n official academic record showing that the [individual] has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree.”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]n official academic record showing that the [individual] has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the [individual] has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty.”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

如前所述，我们撤回审理主任关于申请人学历记录及学士后经验的认定。我们认定证据不足以证明：(1) 申请人外国教育的美国同等学历；以及 (2) 申请人在提交申请时拥有五年学士后经验。

关于其学历记录，申请人声称持有巴西 University[已隐去]的工商管理学士和硕士学位，其于 2010 年至 2016 年在该校学习。在初次提交时，申请人提交了一份来自[已隐去]大学[已隐去]教授的 USA Evaluations 咨询意见。尽管[已隐去]就申请人在 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格提供了意见，但其未对申请人外国学历的美国同等性提供任何分析。例

如，该评估未讨论申请人的学习年限、成绩或学分时数，也未证明其了解巴西或美国学术体系或申请人所就读的特定[已隐去]大学。因此，该意见函对申请人学历的美国同等性不具有证明力。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了一份一页的补充咨询意见，由高级评估员[已隐去]签署。该评估员提供了关于[已隐去]如何编制评估报告的概括性信息，此外还提出了其假设，即美国高等教育每学年涉及“ 30至34个学期学时 ”，以及平均绩点（GPA）通过将总绩点除以总学分计算得出。这一页补充内容并未认可或分析申请人的外国教育，因此对于其教育如何与美国教育相对应不具有证明力。我们可自行裁量，将某人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，咨询意见和概括性评估信息均未对申请人的外国学术记录提供任何分析。因此，申请人未能履行其举证责任，以按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)有说服力地确立其外国教育与美国教育的学术等效性。

我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育是否与任何美国学位相当。AACRAO EDGE数据库是关于外国学术记录美国等效性的可靠资源。欲了解更多信息，请访问https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期：2021年9月13日）。该数据库显示，申请人的四年制工商管理学位相当于美国学士学位。虽然申请人声称的“ Curso de MBA em Gestao Estrategia de Pessoas ”研究生证书确实看似研究生水平教育，但AACRAO EDGE数据库和记录中的证据均未能有说服力地确立该教育相当于美国硕士学位。

此外，申请人未能确立其在提交申请时拥有五年的学士后经验。记录显示，申请人于2014年9月完成其外国学士学位课程，并于2015年1月获得学位证书。申请人于2018年8月提交了本案的I-140表格。因此，即使申请人自获得学位后立即开始取得合格的学士后工作经验，其在提交申请时仍不会已取得所需的五年学士后经验。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立其寻求的福利资格，并且必须在福利裁定期间持续符合资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，即使我们基于AACRAO EDGE数据库信息接受申请人学士学位的美国等效性，这仍不足以确立申请人是拥有高级学位的专业人士成员。

尽管申请人提供了一份额外文件，证明其在物流技术方面接受过一些研究生教育，但我们无法从记录中确定申请人是否完成了该课程学习。例如，她未提供其外国文凭以证明完成某一特定学位，且学术记录中未包含课程结束、毕业或

文凭颁发的任何日期。与其其他学术记录一样，申请人未提供该教育美国等效性的证据。因此，我们无法认定其物流技术教育相当于美国高级学位。

基于上述理由，申请人未能确立其是拥有高级学位的专业人士成员。

B. 特殊能力的证据标准

申请人提交了其作为特殊能力个人资格的 evidence。然而，记录未能确立其至少满足六项必需标准中的三项。因此，她未能确立其符合特殊能力个人的资格。

显示外籍人士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)

申请人提交了一份官方学术记录，证明其拥有外国学士和研究生水平教育。虽然仅此不足以确立其是拥有高级学位的专业人士成员，但足以确立其满足本项标准。

由现任或前任雇主出具的证明信，显示外籍人士在其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)

申请人声称在工商管理和运营领域拥有十年全职经验。为凑足十年经验，申请人纳入了始于2009年的工作经验，即在其获得工商管理学位之前。首先，我们注意到申请人于2018年8月提交了其I-140表格。因此，即使我们认定证据足以确立其所有工作经验均为全职且属于工商管理/运营职业，该经验的持续时间在其提交申请时仍将不足十年。尽管她声称曾在[已隐去]担任电话及销售代表，但记录中未包含该雇主的信函，以有说服力地确立其雇佣日期或该职位为全职。此外，记录缺乏足够信息以认定该工作经验属于工商管理/运营职业，或电话及销售代表职位要求特定的工商管理/运营资格。因此，我们认定关于该工作经验的证据不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的要求。

申请人提供了其他工作经验证据，包括来自[已隐去]市政厅的一封信函，其中称申请人自2010年3月至2017年10月全职担任行政代理。因此，该经验的一部分是在申请人获得工商管理学位之前取得的。再次，如果申请人是在获得任何工商管理教育之前被聘用并开始工作的，我们质疑这如何能确立其这部分

经验满足“ 在该职业中 ”的要求。与此同时，申请人还声称自2010年8月至2016年1月在[已隐去]机场担任多个职位。雇主信函称申请人以青年学徒项目开始在机场工作。虽然宝贵，但青年实习并不表明其完全在该职业中履职，因此我们认定其在学徒项目中的经验不能有说服力地满足“ 在该职业中 ”的要求。将其市政厅和机场经验合并来看，证据表明申请人在攻读学士学位课程及随后的研究生课程期间，同时从事两份每周四十小时的全职工作。虽然完成这样的壮举并非不可能，但在没有进一步佐证细节的情况下，我们质疑申请人主张的准确性和可信度。

虽然我们认可申请人美国各职位的雇主信函，但这些职位的经验似乎是在提交申请之后取得的。因此，即使其所有美国经验均符合全职且属于工商管理/运营职业，证据仍不足以确立在提交申请时已取得所需的十年经验。

基于上述理由，证据不支持认定申请人满足本项标准。

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

申请人未提交证据表明在巴西或美国从事工商运营专家专业或职业需要执照。我们认可2014年由“ 联邦行政委员会地区工商管理委员会 ”签发的一份文件，该文件授予申请人行政人员的“ [专]业身份 ”。申请人未提供获得该文件所需资格的证据，或行政人员专业身份赋予其何种权利。因此，申请人未能确立该文件是从事该职业的执照。此外，该文件本身声明其仅在2016年9月前有效，而随附信函则称其有效期至2018年12月。尽管在申请人提交其I-140表格时可能有效，但该文件似乎并未如8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的那样在其申请裁定期间持续有效。

同样，她未提供证据证明，在美国或巴西从事商业运营专员这一专业或职业需要取得认证。尽管申请人提交了许多证书，但这些证书似乎是在完成各类培训后颁发的。培训或参与证书与执业认证并不相同。举例而言，申请人关于航空安全或消防安全的培训结业证书，似乎既与从事商业管理/运营职业无关，也非从事该职业所必需。因此，这些证书不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的要求。

在其RFE回复中，申请人提供了证据，证明她从佛罗里达州金融服务局取得了客户代表执照。申请人未解释该执照使她能够从事何种活动，或该执照的签发需要何种资格。如前所述，申请人未提交证据表明从事商业运营专员这一专业或职业需要执照。

此外，该客户代表执照是在申请提交之后签发的，因此不能证明申请人在提交申请时符合该标准下的资格。

因此，证据不支持认定申请人符合该标准。

证明外籍人士曾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)

申请人未提供供我们依据该标准审议的证据。因此，她未确立符合该标准的资格。

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

申请人提交了由“ 联邦行政委员会地区商业行政委员会 ”签发的文件，供我们依据该标准审议。虽然该文件看起来确实更接近会员资格而非执照，但我们对其签发所需资格的信息知之甚少。因此，我们认定该文件不能有说服力地证明专业协会会员资格。如前所述，即使该文件在提交时有效，它在所请求福利的审理期间并未保持有效，因此不是当前会员资格的证据。

在其RFE回复中，申请人提交了与事故预防内部委员会（CIPA）会员资格相关的文件。文件表明，任何类型的公共或私人机构均可接纳雇员加入该组织，且雇员必须由其工作场所内的其他雇员选举或任命。文件并未表明被选举为会员需要专业资格。此外，CIPA似乎是一个专注于工作场所和环境安全的组织，而非与申请人从事领域相关的专业协会。

因此，证据不支持认定申请人符合该标准。

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)

回到~-----~的咨询意见，我们注意到该意见包含许多结论性断言，且缺乏足够的佐证证据支持。I I I I在很大程度上以段落形式重述了申请人的简历，但添加了诸如申请人担任“ 其所任职公司的领导和关键角色 ”、她具有“ 复杂技能 ”和“ 已证明的专业知识 ”，以及拥有“ 令人印象深刻的具体成就记录 ”等结论。~-----~未提供足够的细节或具体例子来证实他如何得出其结论，而只是对申请人的教育和工作经历作了概括性概述。例如，._____.....似乎草率地得出结论，认为仅仅因为申请人曾被雇用并获得经验，她就必然“ 已证明专业知识 ”。即使我们忽略j I的陈述的结论性质，他的信

仍不能确立申请人的成就是如何对商业管理领域产生影响的，而非仅限于她所服务的雇主和客户。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。MatterofCaronlnt'l, Inc., 19 I&NDec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 在此， 保证申请人已对商业管理~-----~行业作出贡献，但他未提供足够的细节或具体例子来证实此类主张。因此，他的咨询意见在本事项中几乎没有证明价值。

我们审查了前同事和教授提交的众多推荐信，但没有任何作者指出申请人在学术界或其工作场所的成就是如何对商业管理行业产生影响的。尽管作者们对申请人的能力、教育、个人品质和过往经历给予高度评价，但他们所描述的成就似乎并未影响其从事领域。例如，来自I !的信提到了申请人一贯的成就记录，但未解释这些成就是如何超越课堂的，无论是作为学生还是兼职教授。同样，~---------~提供了申请人在高中科学方面令人印象深刻的成就的例子，但她几乎未提供信息说明这如何构成对商业管理行业成就和重大贡献的认可。进一步举例，来自~-------~的信指出，申请人为其工作的任何团队或机构带来根本性贡献，这表明申请人的贡献尚未达到整个行业。尽管他表示申请人创建了机制并优化了内部流程，但他未提供佐证细节来支持此类主张，他所提供的信息也不支持认定申请人的贡献为其工作场所之外所知。

未指明领域内具体影响的概括性结论陈述几乎没有证明价值。See 1756,Jnc. v. U.S. Att 'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C.1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性断言）。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. See also Matter of V-K-, 24 l&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）。

最后，我们认可申请人的培训结业证书、照片和志愿工作证据；但申请人未解释该证据如何代表对商业管理行业成就和重大贡献的认可。

基于上述理由，我们认定证据不能确立申请人符合该标准。

特殊能力认定摘要

记录不支持认定申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。相反，我们认定证据仅支持一项标准下的资格。因此，申请人未确立其资格

作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条下的特殊能力个人。由于申请人仅满足一项标准，无需进行最终实质审查。

C. 国家利益豁免

如前所述，申请人必须证明她要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。申请人未确立基础移民类别的资格，因此国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条类别资格的外国工人。记录中的文件不能确立基础EB-2类别的资格；因此，依据Dhanasar所述框架进一步分析资格将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar框架下资格的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人原本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合该法第203(b)(2)(A)条所规定的持有高等学位的专业人士成员资格，或作为具有特殊能力个人的资格。因此，申请人未能确立其获得所寻求移民福利的资格。该法第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。