AUG272025_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：35565280 日期：2025年8月27日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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

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，即作为高级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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是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该专业领域的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时可以授予对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。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 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟在美国担任财务分析师，并通过~----------~（该倡议）提供财务咨询服务。

A. 持有高级学位的专业人士

尽管申请人不符合 Dhanasar 第一项要件是驳回上诉的决定性争点，本办公室仍将讨论申请人是否符合基础 EB-2移民分类的资格。SCOPS认定申请人符合EB-2移民分类资格，依据是其于2019年在加利福尼亚州I I获得工商管理硕士学位。但经重新审查，本办公室认为该认定缺乏记录支持。

申请人提供了其工商管理硕士的文凭和成绩单副本。然而，查阅I I的网站显示“ 我们目前未获认证，但该大学将继续 认证。 ”2
机构状态，https:/~----------~I I,
记录中并无其他证据证明申请人的学位是从经认证的高等教育机构获得的。基于这一不明确之处，本办公室认为记录不够清晰，不足以证明申请人拥有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，或 otherwise 是持有高级学位的专业人士。申请人需要在今后任何要求证明该资格的程序中解决这一缺陷。3

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。
2 尽管8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规语言并未明确规定学位必须来自经认证的学院或大学才能符合“ 高级学位 ”资格，但该要求隐含于法规之中。见 Matter of Yau, 13 I&N Dec. 75 (Reg'l Comm'r 1968)（由未获认证机构颁发的学位不允许学位持有人符合授予优先分类的法规中的专业人士资格）。
3 申请人还主张其作为具有特殊能力的个人符合EB-2分类资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未证明拟议事业的国家重要性，且此点对申请人的上诉具有决定性，本办公室无需在第一审中考虑申请人关于EB-2资格的其他主张。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

B. 国家利益豁免

SCOPS认定申请人未证明符合 Dhanasar 分析框架三项要件中的任何一项。本办公室同意SCOPS的认定，即申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，不符合 Dhanasar 第一项要件。4

关于 Dhanasar 第一项要件，SCOPS认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但未确立该事业具有国家重要性。Dhanasar 第一项要件侧重于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如上所述，申请人拟担任财务分析师，并通过领导该倡议提供财务咨询服务。在其补充职业计划中，申请人解释该倡议将为thd I地区的服务不足社区提供财务咨询服务，包括面向低收入家庭、移民、青年和老年人的金融素养项目；面向服务不足企业和个人的投资管理服务；以及面向计划进入美国市场的巴西公司的跨境商业咨询服务。该倡议旨在促进服务不足社区中企业和个人的经济繁荣和财务福祉。本办公室同意SCOPS的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，SCOPS认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性。SCOPS认为，申请人未证明其拟议事业将超越其本人及其客户，对其领域、社会福利或更广泛的国家产生与国家级重要性水平相称的潜在预期影响。SCOPS指出，申请人未证明其事业具有所称的雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为美国或他打算服务的经济萧条地区带来重大积极经济效应，从而使其事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定基于错误的法律和事实结论。他主张SCOPS认定其工作不会超越其客户是错误的，并坚持其拟议事业有潜力促进就业增长并影响国家经济。他主张其事业将为具有金融和数据科学专业知识的熟练美国工人创造大量就业机会，并与数据科学领域日益增长的就业需求相一致。申请人主张SCOPS未考虑其所有证据，包括其补充商业计划、有意与申请人合作的企业的意向书，以及与其拟议事业相一致的国家倡议。在考虑所有证据时，他坚持这些证据清楚地阐明了其拟议事业的国家重要性，包括其事业对其领域、美国和地方服务不足

4 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

经济、社会与文化福祉，以及其雇用美国工人并影响国家倡议的重大潜力。

本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。此外，当USCIS对申请给予有理有据的考量并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder，707 F.3d 119，123（1st Cir. 2013）（引用Martinez v. INS，970 F.2d 973，976（1st Cir.1992）；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen.，577 F.3d 1341，1351（11th Cir. 2009）；Casalena v. U.S. INS，984 F.2d 105，107（4th Cir. 1993）。在评估申请人是否已证明其满足Dhanasar框架的第一项要件时，SCOPS权衡了全部证据，但认定证据整体缺乏证明价值。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。经重新审查（de novo review），申请人未能证明所提交的证据以优势证据标准确立其资格，具体如下文所述。

申请人未充分详细说明其具体拟议事业，也未提供证据证明其潜在预期影响与国家重要性相称，包括所主张的对其领域的广泛影响以及对美国及其拟服务地区的经济利益。申请人的补充职业计划简要描述了其倡议的拟提供服务，包括一份列明其财务咨询、投资管理、金融素养和跨境咨询服务一般条款的清单。该计划主要使用笼统措辞，宽泛地声称该倡议将影响美国企业和个人，尤其是服务不足社区中的企业和个人。尽管其补充职业计划提供了该倡议为实现其目标拟采取的步骤，但该计划简短且含糊，缺乏详细信息和证据以佐证拟议事业达到国家重要性水平。

例如，补充职业计划称其倡议将利用申请人的专业经验“通过区块链、数据分析工具和云平台等创新金融科技解决方案为公司提供量身定制的投资策略”。他声称“这些策略将提升财务表现和增长机会，契合每家公司独特的需求和挑战”。此外，他声称凭借其财富管理经验和创新，“[他]将通过识别战略投资机会来刺激经济增长”。对于拟议的金融素养项目，他同样作出宽泛、笼统的主张，称通过利用其经验，“他将开发教育材料和研讨会，以提高目标困境社区的金融素养”，并且“[他]将利用社交媒体、播客、电子邮件营销和数据分析工具触达广泛受众，赋能个人作出知情财务决策，为全国范围内的经济赋权和繁荣作出贡献”。此外，该计划在未提供细节的情况下宽泛地声称该倡议与巴西外国市场的合作将开启贸易、协作和文化交流，从而促进美国的经济增长。

记录中包含来自愿意考虑与申请人合作和共事的企业意向书。然而，这些信函仅笼统地谈及对投资与申请人的专业伙伴关系和项目的兴趣。尽管这些信函表达了对申请人工作以及共同促进金融普惠、金融素养和企业跨境扩张的赞赏，但它们未说明与申请人合作的具体伙伴关系和项目。此外，部分信函似乎是针对企业特定职位的聘用邀约，包括有意聘用申请人担任播客公司的财务经理、酿酒公司的财务分析师以及房屋建筑商的业务开发人员和财务协调员。除对申请人拟议金融服务工作的广泛兴趣外，缺乏详细说明项目具体内容的更多证据，记录缺乏证据以判定其拟议事业是否具有所主张的对金融服务领域的潜在预期影响，或对美国或当地服务不足经济体的影响达到国家重要性水平。

申请人未提供独立的、客观的佐证证据以支持其主张，即该倡议的活动将对其领域产生更广泛影响，并为国家和服务不足社区带来实质性经济利益[已隐去]对美国而言。记录缺乏证据详细说明并充分解释其拟议财务咨询服务倡议将如何实现所主张的经济影响。申请人的陈述不足以证明其主张，必须由相关、具有证明力和可信的证据予以支持。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。缺乏充分的书面证据证明其作为财务分析师的拟议工作职责及其财务咨询服务倡议负责人的角色将对金融服务领域产生更广泛影响，而非仅惠及其本人及其客户，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人主张美国目前并预计将继续存在金融和数据科学领域熟练专业人员短缺。通过利用其专业技能在金融素养方面培训并指导他人，他声称向他人传播其专业知识将有助于缓解金融服务和数据分析领域专业劳动力短缺。然而，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。我们指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”同上，第889页。同样，申请人通过培训和指导向他人传授专业知识的意图，并未证明对金融服务和数据分析领域产生更广泛影响，也未达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。此外，某一行业的重要性和增长不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。我们关注的不是某一行业或领域的重要性，或某一领域的劳动力短缺，而是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上。

为进一步支持其主张，申请人提交了[已隐去]一名金融学助理教授的意见。该意见解释称，申请人拟在投资、财务规划、商业战略、营销和数据分析领域提供财务咨询服务，以帮助美国企业扩大其市场、销售和收入。

此外，该意见解释称，申请人拟通过讲座、参加研讨会和活动以及向年轻个人推广投资来教育投资者。在描述申请人事业的国家重要性时，该意见强调个人和企业投资对美国经济的重要性，以及申请人在其财务规划领域的经验将帮助美国企业和个人为其经济增长制定投资策略。然而，该意见聚焦于金融服务行业对经济的重要性以及申请人的专业经验将如何帮助个人和企业，这是不恰当的。如上所述，某一行业或领域的重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。此外，申请人的专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上，第890页。此处的问题是根据Dhanasar第一项要件，申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。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。同上，第889页。然而，该意见未聚焦于申请人的具体事业及其对美国经济、当地服务不足地区或金融服务领域的潜在预期影响。见同上。

申请人进一步主张，SCOPS未考虑其事业对政府已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的影响。他主张其事业与若干国家优先事项相一致，这些优先事项涉及为服务不足社区提供金融普惠以及COVID-19疫情后的经济复苏。为支持其主张，I[已隐去]助理教授的意见书描述了国家倡议，并强调金融服务行业对美国经济的重要性。除该意见书外，申请人还提交了一篇关于COVID-19疫情第二年之后巴西投资者数量增加的文章。

美国政府倡议的重要性，例如为在COVID-19疫情后促进美国经济增长而实施的倡议，并无争议，但其整体意义并不能确立申请人所提议事业的国家重要性。虽然金融服务行业对美国经济很重要，但这并不意味着个人在服务不足社区为个人和企业提供金融分析师工作和金融服务具有国家重要性。如前所述，在重要领域工作或创办企业本身不足以确立所提议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id. 申请人对某倡议的潜在影响作出了笼统陈述，但未量化所提议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。尽管支持金融脆弱地区的个人和企业可能是具有国家重要性的议题，但他未证明其具体事业对这些具有国家重要性的事项具有潜在预期影响。

基于上述，申请人未证明其所提议事业具有超越其倡议及其未来客户、以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、美国经济或具有国家重要性事项的潜力。除笼统主张外，他未证明其作为金融分析师拟从事的工作以及

其拟议金融服务倡议的领导者，能够提供所主张的创新，从而促进其领域的进步或产生其他更广泛的影响。申请人所主张的潜在经济、社会福利和文化影响取决于众多因素，且他未在其金融分析师和金融咨询工作与所主张的潜在影响之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件不足以确立申请人所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此他未证明符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未证明符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格，因此作为自由裁量事项，他不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或原本不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表出庭通知而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。