DEC092025_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

案卷编号：40474254 日期：2025年12月9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）

申请人是一名客户关系经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是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)(A)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，因为该豁免符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项， [1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

SCOPS 认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否依据 Dhanasar 框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。本办公室同意 SCOPS 的结论，即拟议事业具有实质价值，因为其属于实质价值领域范围之内，即商业和创业。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人称其在美国的拟议事业是通过发展全面的保险和财务咨询服务，提高美国的金融素养并增强金融包容性。申请人指出其“ 在会计、财务咨询和保险管理方面的丰富经验 ”，表明其旨在设计战略和举措，以改善基本金融工具的获取、增强金融安全并促进可持续经济增长。他主张其拟议事业具有国家重要性，因为其与美国政府有关金融教育和消费者保护的倡议相一致，从而有助于国家的经济韧性和稳定。申请人表示其将与“ 公共机构、私营部门和公民社会 ”合作，并与当地组织和教育机构建立伙伴关系，创建一个网络，提供针对社区需求量身定制的服务。他解释这将减少经济差距并促进金融资源的公平获取。

申请人还称其拟议事业将应对金融文盲的代价，包括“ 错失的节省成本机会、增加的债务负担和系统性不平等 ”，通过“ 教育项目和政策支持 ”培养更具知识的公民，使其能够做出合理的经济决策。申请人提供了一份商业计划，主张这代表了“ 在全美国改善金融素养和包容性的综合方法 ”。他声称这些商业计划将对“ 服务不足社区的经济韧性和金融福祉做出有意义的贡献 ”。申请人进一步表示存在“ 大量机会 ”为其拟议事业提供资金，强调可能获得美国财政部、私营部门捐款、慈善投资、消费者金融保护局（CFPB）以及金融素养和教育委员会（FLEC）的支持。

SCOPS 随后发出了补件通知（RFE），指出尽管申请人强调了其领域的重要性，但其未能充分证明其拟议事业将提供能够广泛影响更广泛金融服务行业的新培训流程和方法。SCOPS 指出申请人的商业计划缺乏市场分析、有关其拟议服务的信息、财务预测或未来人员配置计划。因此，SCOPS 要求提供额外证据，以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，包括更详细地描述其拟议事业及为何具有国家重要性，以及其将如何在其领域内产生国家影响、显著潜在雇用美国工人或产生重大积极经济效应、广泛增进社会福利和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

在回应中，申请人表示其拟议事业将通过利用人工智能（AI）来应对“ 欺诈预防、金融素养和经济包容 ”方面的关键挑战。申请人表示，通过利用 AI 工具、文化胜任的外展服务和个性化财务咨询服务，其拟议事业将弥合金融素养差距、促进投资准备、促进金融包容、解决美国人应急储蓄低和无银行账户家庭比例高的问题、促进欺诈预防并减少对政府援助的依赖。他还主张其事业将通过“ 有针对性的金融教育和数字工具 ”赋能小企业和服务不足社区。他表示其事业将通过与当地金融机构和社区组织的战略伙伴关系建立“ 全国性金融教育网络 ”。此外，申请人主张其拟议事业将在美国发展“ 伊斯兰金融 ”，促进经济包容性，吸引国际投资，并通过扩大“ 符合伊斯兰教法的金融服务 ”传播道德金融实践。

在否决申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，SCOPS 认定申请人未能充分描述其拟议事业。此外，SCOPS 指出申请人未能证明其在美国的就业将如其所称对美国经济产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 误解了其拟议事业的范围和影响，并忽视了其专业知识的含义。申请人主张其事业将涉及多个具有国家重要性的领域，包括金融素养和包容、经济发展和就业创造、利用精算分析和 AI 降低系统性风险，以及利用其“ 伊斯兰银行专业知识 ”进行道德投资和吸引国际资本。申请人强调其前雇主（位于巴基斯坦）的一名高管提交的信函，讨论了其在先前职位中如何打击保险欺诈并扩大退休和人寿保险规划。该信函进一步详述了申请人“ 成功为80%的客户促成保险覆盖 ”。申请人主张这代表了“ 其有能力在美国执行类似的国家重要性事业的令人信服的证据 ”。

在Dhanasar案中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar案第889页。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项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的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上第890页。

首先，申请人就其拟从事事业的性质提交了含糊的主张，使得难以确定该事业是否可能具有潜在的预期国家重要性。例如，申请人未详细描述他将设计的策略和举措，也未说明这些策略和举措将如何具体改善基本金融工具的获取、增强金融安全并促进可持续经济增长。同样，申请人讨论了“保险和金融咨询服务的战略发展”，但未具体解释这些服务，也未说明它们将如何对“欺诈预防、金融素养和经济包容”产生潜在的预期国家影响。此外，申请人强调他将利用AI对重大国家问题产生所称的国家级影响，但再次未详细讨论或记录AI将如何使用，或其拟从事事业将为金融和保险行业带来何种创新。事实上，令人质疑的是，申请人在支持申请的陈述中未提及使用AI工具。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人还提到“全国性金融教育网络”和“与当地金融机构和社区组织的战略伙伴关系”。然而，我们再次对该拟议全国性教育网络的具体性质或他计划合作的机构或组织知之甚少。此外，也不清楚申请人的拟从事事业将如何对发展“伊斯兰金融”产生潜在的预期国家层面影响，他亦未说明“符合伊斯兰教法的金融服务”包含哪些内容。申请人进一步未充分解释推广“伊斯兰金融”和“符合伊斯兰教法的金融服务”将如何在全国范围内大规模惠及美国。

申请人提供了广泛的一系列潜在的预期国家层面影响，他声称这些影响将由其含糊陈述的事业产生，每一项均为重大国家层面问题，包括金融素养和包容、经济发展和创造就业、利用精算分析系统性降低风险、吸引国际资本、美国人储蓄率低、无银行账户家庭比例高、欺诈预防、对政府援助的依赖等。申请人大体上未界定的事业对涉及多个大型行业的如此众多不同重大国家层面问题产生国家层面影响，似乎不合情理。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

申请人主要依赖其以往经验作为其拟从事事业具有潜在预期国家重要性的证据，强调其在会计、金融咨询和保险管理方面的丰富经验；在上诉中，他指向其前雇主在巴基斯坦的一封信，信中讨论“他成功地为80%的客户促成了保险覆盖的成熟”。然而，尽管我们认可申请人在国外受雇期间获得了经验，但

申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外国人本人 ”。同上。

此处的问题是申请人是否证明了某一具体拟从事事业的国家重要性。然而，申请人未充分详述和记录其在美国金融和保险领域的工作与任何其他同等经验从业者有何实质不同，从而对其潜在的预期国家影响的可能性留下疑问。尚不清楚申请人在巴基斯坦与客户取得的成功如何能说明对大型金融和保险行业以及申请人所讨论的其他经济部门具有潜在的预期国家影响。例如，申请人声称仅金融文盲一项每年就给美国造成4380亿美元损失；因此，在没有对其拟从事事业及其具体影响进行详细讨论的情况下，未能证明他将如何对如此众多重大国家问题产生国家层面影响。

进一步举例说明，申请人讨论了由教育机构实施的其他金融素养[已隐去]。然而，尚不清楚申请人的拟从事事业与这些举措相比如何，或其拟从事事业将如何如所称那样与众不同或具有创新性，以实现国家层面影响。同样，申请人强调有“ 大量机会 ”为其拟从事事业提供资金，来源包括美国财政部、私营部门捐款和“ 慈善投资 ”等，但他未说明他是否可能获得此类资金、若获得来自何种来源、金额多少以及用于何种具体目的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

最后，记录未能证明申请人的事业“ 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。 ”Dhanasar案第890页。申请人含糊地表示其拟从事事业将对经济发展和创造就业产生国家层面影响，并赋能小企业和弱势社区。然而，申请人再次就其所称影响提交了极少信息。申请人提到一份概述“ 综合方法 ”的商业计划，但并无此类详细商业计划，包括财务或就业预测等有证明力的信息。申请人未提交具体且有针对性商业计划，而是提供关于影响经济诸多方面的笼统主张，每一方面均可合理视为独立的大型行业。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但他未充分解释直接归因于其拟从事工作的预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。

基于上述所有理由，证据未能证明拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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，我们认定其未能证明有资格或否则应作为自由裁量事项获得国家利益豁免，

作为自由裁量事项。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或否则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条面临驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。