FEB012024_04B5203 · 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：29546934 日期：2024年2月1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）

申请人是一名会计师，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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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进行重新审查（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。高级学位是指高于学士学位的任何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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础分类的资格，则其必须进而证明其应获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人主张其符合EB-2分类的资格，既作为持有高级学位的专业人士，又作为具有特殊能力的个人。审理主任在其决定中未就申请人是否确立了基础分类的资格作出结论。因此，本办公室将首先分析申请人是否符合EB-2分类的资格。

A. EB-2分类

申请人提供了GEO Credential Services于2022年5月出具的学历评估报告。记录中还包含申请人从一所巴西大学获得的会计学学士学位（她于2014年8月获得）及其完成该学位的学业成绩单。此外，她提供了2015年7月完成审计和法务会计课程的证书、该课程的学业成绩单，以及其前雇主证明其全职就业的信函：2020年8月至2021年6月担任高级会计师和税务协调员；2018年4月至2020年7月担任高级会计师；2017年10月至2018年4月担任会计助理；2014年6月至2017年2月担任会计师。基于这些文件，学历评估报告认定她持有相当于美国会计硕士学位的学历。

因此，她已确立其符合EB-2分类的资格，[2]尚待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

B. 申请人事业的国家重要性

申请人的拟议事业是：

[] 协助各种规模的个人和公司在市政、州和联邦机构开设公司。我还将准备合同、簿记、税务、税款计算和财务报告编制。因此，我将在美国税务和会计公司中发挥关键作用，确保交易被准确记录，并确保公司履行其税务和会计义务……我将……使

[1] 参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定具有酌情性质）。

[2] 由于申请人已确立其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格，本办公室无需考虑其为证明替代资格（即其属于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列标准下具有特殊能力的会计师）而提供的证据。参见 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“纯粹咨询性的认定”）。

货运运输行业的公司受益，运用我在巴西和美国获得的税务和会计经验。因此，我将在以下会计和税务流程中协助公司遵守美国立法：财务会计[；]成本会计[；]税务会计[；]管理会计[；]管理会计[；]内部控制[；]资产管理[；]审计和监管合规[]。

她的职业计划主张其事业具有国家重要性，因为她将运用其“杰出的专业表现[以]对税务会计领域产生指数级影响”。她声称其经验将对该领域产生以下具体影响：保护公司的市场价值；提高美国公司的盈利能力；提升美国公民及其家庭的生活质量；提升会计领域的整体表现；促进整体业务增长。她描述其“作为会计师的非凡能力……将产生经济增长，并有助于美国市场的进步和优化”，并“通过影响会计与[原文如此]税务服务、税务规划以及指导与讲座……等领域为该领域带来创新”，她声称这符合该国的国家利益。

审理主任认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质价值，但她未能证明其事业的国家重要性，因为没有足够证据认定其事业将：在其领域内具有国家或全球范围的更广泛影响；具有雇用美国工人的重大潜力；具有实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区；或广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，请求对其申请进行重新审查，并援引其对审理主任补件通知（RFE）的答复以支持其主张，即其拟议事业具有国家重要性。其RFE答复包括她的简历、概述其职业计划的个人陈述、2023年4月28日的专家意见信、专业推荐信以及若干在美国工作的录用通知。申请人主张，其事业将广泛增进社会福利和文化丰富，因为像她这样具有特殊能力的会计师为其客户（包括政府、企业和非营利机构）提供准确的财务信息和分析以作出知情决策，这有助于资源分配，并使其能够高效运营，从而惠及整个社会。她进一步主张，社会因其事业而受益，因为会计促进透明度和问责制，从而增强组织的可信度。此外，她主张，当企业没有适当的会计服务时，会产生社会成本，因为破产会造成集体社会损害。她主张，企业的健康会对与该企业有业务往来的其他企业产生连锁反应，而她的服务将帮助其雇主加强财务状况、规划未来并作出知情决策，这将带来盈利能力提高、投资者信心增强和创造就业，进而带来经济增长、减少贫困、增加社会流动性，广泛增进社会福利。

申请人接着主张，其事业具有雇用美国工人的重大潜力，并将创造实质性的积极经济影响。她主张，由于会计行业雇用数百万人，包括会计师、簿记员、审计师和其他相关

职业，她的工作对美国经济至关重要。此外，她主张会计行业为政府产生税收，有助于资助社会项目、基础设施项目及其他倡议。另外，她主张她的工作促进文化丰富，因为其通过接纳和重视文化、族裔和性别差异，促进工作场所的多样性和包容性，这将为在她将协助的企业工作的员工营造更友好的环境。她主张，这将带来更大的社会凝聚力和理解，造福整个社会。此外，她主张，她的工作具有国家重要性，这一点得到美国政府与税制改革相关倡议的支持，特别是那些旨在提高全球最低税率、减少税务欺诈和逃税以及加强执法措施的倡议。她还援引财务会计准则委员会（正在制定和修订会计准则）和证券交易委员会（正在努力改进会计和审计的监管框架），以支持其主张，即她的工作具有国家重要性，因为其将促进透明度和问责制。

我们同意审理主任的意见，即这些因素确立了其工作的实质价值，但它们未达到认定某项工作具有国家重要性所要求的更广泛的国家或全球影响水平。例如，在Dhanasar案中，我们认定一名STEM教师的拟议工作具有实质价值，但记录未能证明其教学活动将对教育领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，尽管申请人的工作可能潜在地增进其雇主或客户的财务福祉，但她未提供具体证据表明其工作将如何广泛影响其领域，足以被视为具有国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

由I____一名会计学助理教授提供的专家意见。
~--~l 专门用一节分析申请人的事业如何满足Dhanasar第一项要件。该意见依据市场研究公司IBISWorld的证据，该证据认定美国会计服务业规模为144.5 billion美元，而税务申报业为11.3 billion美元，且预计这两个领域都将增长。该意见援引证据称，到2031年对会计师的需求预计将增长百分之六。该意见还指出拜登-哈里斯政府为促进国际商务所做的努力，并认为申请人的事业与此密切一致，因为她打算“ 为需要在美国税务和商业体系中获得帮助的外国公司和投资者提供服务 ”。该意见还强调会计领域的人才短缺如何使税务部门极难填补空缺职位，从而对企业利润造成整体负面影响，这支持认定她的事业具有国家重要性。然而，该意见未能以足够的 specificity 或 detail 解释她的事业将如何通过例如在其领域培养更多人才来缓解这些关切。此外，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，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人未为其主张提供任何其他客观支持。她关于其工作对创造就业、增加税收、增加金融投资以及其整体预期经济、社会和文化影响的连锁效应的主张，在记录中未得到充分支持。此外，没有足够证据认定她所主张的源自其工作对美国经济的好处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。申请人负有以优势证据标准证明资格的责任，

Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。申请人在此未能做到。

我们认可申请人提供的其行业内美国招聘方预期工作机会的证据，然而对其服务的需求和未来工作机会并非支持其工作具有国家重要性的证据。而且，尽管我们认可她的工作若按所述实施可能为其雇主提供专业胜任的会计和税务服务，但不清楚这将如何在更广泛意义上预期影响该领域，而这正是Dhanasar所要求的。例如，由[已隐去]提供的信件概述了她作为“会计师/簿记员/税务申报人/税务规划师”的表现如何对公司产生积极影响，因为她帮助他们处理各种会计流程，其工作“令人印象深刻”且“娴熟”。然而，此信息未解释她的工作将如何更广泛地提升该领域。一般而言，申请人过往的工作经验、推荐信、资历以及作为法务会计和税务会计的过往成就，将与我们在Dhanasar框架第二项要件下的分析相关，该要件“将焦点从拟议工作转向外国国民”，但它们不足以确立其工作在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

最后，如上所述，我们不被申请人关于拟议工作因其领域专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服。第一，在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人未能确立其工作对区域或国家经济带来的好处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。第二，美国劳工部通过劳工证程序直接处理劳动力短缺问题。因此，其领域专业人员短缺本身不足以确立其工作的国家重要性。

基于所有这些理由，申请人未能证明她拟从事的特定工作提供有助于法务会计或税务规划进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。由于她未能充分确立其拟议工作如Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。3

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 由于所认定的驳回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关于其在Dhanasar分析框架第二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)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。