FEB062025_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：36106917 日期：2025年2月6日

对内布拉斯加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）

申请人是一名财务经理，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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项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)(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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，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，则必须进一步证明其值得对工作要求获得"符合国家利益"的酌情豁免。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案指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可酌情1批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类中高级学位专业人士的资格，但未能根据Dhanasar框架确立其获得国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未能确立所请求的国家利益豁免的资格，并驳回上诉。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。

申请人打算建立自己的综合财务咨询服务公司，为中小企业、初创企业和个人提供量身定制的财务解决方案。通过其公司，她计划提供财务管理、会计和财务分析服务，协助客户制定内部业务程序；财务报告与分析；财务会计；预算、预测和财务规划；整体财务分析；以及税务申报服务。她还打算就各种财务概念提供教育网络研讨会和课程。据此，她主张其服务将使客户能够做出明智的决策策略，并为美国的经济增长和金融素养的提升做出贡献。

为支持其事业，申请人提供了自传陈述、五年商业计划、专家意见书和多封推荐信。此外，她提交了讨论财务经理职业、行业预期增长、美国财务经理和财务专业人员短缺的行业报告和新闻文章，以及讨论旨在促进经济发展的各项联邦政府举措的政府出版物。记录中还包含讨论移民的经济重要性以及增加移民以支持美国劳动力短缺之益处的文章。此外，申请人提供了有意使用其公司服务的个人出具的意向书。2

1 参见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为，USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
2 尽管本办公室未逐一讨论记录中的每一项证据，但已对每一项进行了审查和考虑。

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人证明其事业具有实质价值，但未能证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其公司将更广泛地提供与国家重要性相称的惠益，而非仅限于向其潜在客户提供的直接利益。审理主任还认定，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或产生Dhanasar案所设想的其他重大积极经济效应。

在上诉中，申请人主张该决定基于对法律和政策的错误适用，且审理主任未适当考虑记录中的证据，她声称这些证据确立了其事业的国家重要性。然而，值得注意的是，除了概括性地不同意审理主任的结论外，申请人并未讨论审理主任未适当考虑哪些证据。而且，她未针对审理主任的具体结论作出回应，而是宽泛地主张这些结论有误，并重申此前向审理主任提出的关于其拟议事业国家重要性的相同主张。由于上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述，仅此遗漏即构成驳回的理由。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业虽具有实质价值，但不具有Dhanasar案所设想的国家重要性。

在Dhanasar案中，本办公室指出，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，本办公室聚焦于"外籍国民拟从事的具体事业"。Dhanasar at 889。因此，本办公室"寻找拟议事业的更广泛影响"，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具有国家甚至全球影响"。同上。本办公室还指出，"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效应的事业，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。"Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人重申其公司将对领域产生更广泛影响，因为它将为美国企业提供量身定制的财务咨询服务，使企业能够驾驭复杂的财务环境，并将应对财务管理、会计和财务分析中的关键挑战。她还重申其意图通过提供财务战略制定、成本优化、风险评估和财务规划方面的服务来增强公司的财务健康。申请人主张，通过为财务咨询服务设定高标准，她不仅将支持其客户，还将通过促进行业的创新、稳定和增长来推动更广泛的财务咨询领域。

虽然本办公室认可申请人的服务可能对其直接客户有益，并支持其事业的实质价值，但申请人未能说明其服务将如何对其领域产生更广泛影响，也未能证明审理主任认定其服务的惠益不会延伸至直接客户之外的结论有误。例如，申请人未指明其公司将给行业带来何种创新，也未解释对客户的服务将如何推动行业发展。未指明领域内具体影响的概括性结论性陈述证明力甚微。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构无需采信结论性主张，

移民福利裁定）。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，因为这些活动不会更广泛地影响其所在领域。Dhanasar案，第893页。同样，仅使申请人潜在客户受益的活动，如其在商业计划中概述的服务项目，不会在该领域产生更广泛的影响。同上。

并且，尽管我们认可申请人关于其公司将特别侧重于向中小型企业提供这些服务的主张——她声称这些企业构成了美国经济的支柱——但在评估拟议事业的国家重要性时，申请人将服务的行业或客户群本身不足以确立国家重要性，相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。参见Dhanasar案，26 I&N Dec. 第889页。

同样，记录不支持申请人关于其事业具有国家重要性因为其“ 有望对社会福利做出重大贡献 ”的主张。虽然申请人声称其教育网络研讨会和外展活动将改善美国的金融素养，且其公司对金融素养、经济稳定和创造就业的促进将对社会产生广泛的涟漪效应，但她再次未解释或提供证据证明其公司将如何在与国家重要性相称的层面上切实影响这些广泛倡议。我们同意金融素养的改善有益于社会，但这再次涉及金融管理行业整体的重要性，而非申请人的具体事业。并且，尽管我们认可申请人在上诉中关于其事业与关键国家优先事项（包括促进经济增长）相一致的主张，但她未指明其公司将如何在与国家重要性相称的层面上切实影响这些倡议。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe案，25 I&N Dec. 第376页。在此，她未满足该举证责任。

此外，我们还认定记录不支持申请人关于其公司将具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生Dhanasar案所设想的实质性积极经济效果的主张。申请人声称，由于其打算在由美国国税局指定为机会区的经济困难社区内运营，其公司将产生实质性经济效果。她表示，其公司将通过提供金融咨询服务赋能当地企业、降低失业率和培育社区资源，从而催化这些困难地区的经济发展。然而，她未在记录中支持这些主张。申请人还强调其事业对美国经济的“ 涟漪效应 ”，但申请人未证明其事业的“ 涟漪效应 ”——这些效应往往显著衰减且与特定事业无关——能够确立其特定事业将产生Dhanasar案所设想的“ 实质性经济效果 ”。同上，第890页。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。

在其商业计划中，申请人表示，到运营第五年，她预计其公司年收入将达到1,738,500美元，年度纳税总额为250,322美元。

她还预计将雇用共18名员工，年度薪资支出为1,280,909美元。然而值得注意的是，尽管申请人列明了每名员工将担任的各种职位，但商业计划未充分解释这些就业预测的依据。并且，除了提供所提供服务的预期成本外，商业计划也未解释财务预测的依据。但即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释和支持，它们也不能确立其公司将达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平的运营规模，申请人也未解释其拟议的就业人数和收入将如何在与国家重要性相称的层面上影响公司预期运营区域。因此，申请人未确立其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生Dhanasar案所设想的实质性经济效果。

此外，记录中的证言证据未确立其事业的国家重要性。例如，专家意见书主要重述了申请人提出的若干主张，强调其公司打算提供的服务，但未解释其公司运营将如何产生超出对潜在客户直接利益的更广泛影响。例如，该专家笼统地重申申请人的运营将促进经济增长和公司发展，但未进一步阐述这种增长如何达到Dhanasar案所设想的“ 实质性 ”程度。因此，该意见书未确立申请人的具体事业将如何广泛影响该领域或以其他方式导致实质性经济效果。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l案，19 I&N Dec. 第791、795页（Comm'r. 1988）。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家意见书并非资格的推定证据。同上，另参见Matter of D-R-案，25 I&N Dec. 第445、460页注13（BIA 2011）（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。

同样，推荐信在确立申请人事业的国家重要性方面证明价值甚微，因为它们主要侧重于申请人过去的经验，而未涉及她事业的预期影响。虽然部分推荐信涉及在美国与申请人公司合作的意向，但这些信件未确立这些合作关系将如何在与国家重要性相称的层面上对行业产生更广泛的影响。我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士 ”。Dhanasar案，第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。我们认定她未能证明。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

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，我们认定她未能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

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案第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v. Bagamasbad案，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“纯粹咨询性认定”）。

命令：上诉被驳回。