FEB102025_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

案由：36238717 日期：2025年2月10日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业管理人员，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明她符合国家利益而应获得对工作要求的自由裁量豁免。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对本事项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

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础的EB-2分类资格，则其必须进而证明其符合“ 国家利益 ”而应获得对工作要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值，又具有国家重要性；

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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。在判断拟从事的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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，工程是一个职业，但对拟从事事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任认定，虽然申请人已证明拟从事的事业具有实质价值，但她未能证明该拟从事的事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意。

申请人是一家美甲沙龙的经理，她主张其拟从事的事业是开发并管理一家会计和财务咨询服务公司，该公司“ 将提供会计、财务管理、工资处理、企业税务咨询和财务会计方面的专业服务 ”，并“ 在行业内树立高标准，可能影响美国的最佳实践和创新 ”。她主张其事业将“ 以创造就业（为美国雇员创造直接和间接就业岗位）、缴纳联邦税、支付工资和对GDP作出贡献的形式，为美国经济作出重大贡献 ”。她进一步主张，“ 她的事业影响国家重要事项和国家经济，具体体现在：[提供]经济运营支持和财务管理，因为她能够保障美国中小型企业的成功，[促进]增长和扩张并以创新推动变革，从而促进和推动国家经济优势，以及[刺激]国内就业市场，因为通过她自己的企业增强商业活动，从而为美国工人创造新的就业岗位 ”。申请人的商业计划包含财务预测数据，表明其企业将在五年内“ 产生总收入4,450,500美元，毛利润约3,341,000美元 ”，并“ 为约16名美国工人创造直接就业 ”，以及“ 为21名美国工人创造间接就业 ”。申请人还主张其企业“ 将通过在此地点开设总部，投资于伊利诺伊州[已隐去]的指定枢纽区和经济困难地区 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了优势证据标准，且未适当考虑她的简历、商业计划、她在其领域工作的证据

推荐信，或“证明上诉人拟从事事业具有国家重要性以及美国该领域严重缺乏具有其背景的专业人士的行业报告和文章”。

在本案中，申请人主要依赖金融服务行业对美国经济的重要性。本办公室首先在此指出，申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上”。Dhanasar，第890页。在判断国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的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”。同上，第889页。在Dhanasar案中，本办公室还指出，“一项具有为美国工人创造就业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。一家财务咨询服务公司以及美国财务经理短缺，并不使拟从事的事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。此外，所称的职业或职业技能短缺并不使拟从事的事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，此类短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

记录中的证据也未以优势证据——即更有可能而非不可能——证明申请人的企业将“以创造就业（为美国雇员创造直接和间接就业岗位）、缴纳联邦税、支付工资和对GDP作出贡献的形式，为美国经济作出重大贡献”，或“在行业内树立高标准，可能影响美国的最佳实践和创新”。相反，申请人通过引用第三方文件来支持其主张，称“正如提交的行业报告和文章所证明的，[她的]拟从事事业无疑具有国家重要性，鉴于财务管理专业人员在各类企业中所发挥作用的重要影响。这些文章证明了[她的]拟从事事业的国家重要性，明确因其经济影响——这种影响在很大程度上影响全国性活动和商业生产力”。关于财务管理专业人员在美国经济中所发挥作用的一般性陈述和预测，并不能证明可直接归因于其拟从事事业的前瞻性影响，也不能确立其事业将如何影响该行业超出其公司客户和企业运营的范围。

申请人也未提供佐证证据——除其陈述和商业计划中的主张外——证明其公司的活动将为[已隐去]或美国带来重大经济利益，且其陈述不足以证明其事业具有为美国带来经济、社会和安全利益的潜力。虽然她主张其公司到第五年将实现总收入4,450,500美元，但这些预测没有相关或具有证明力的证据、显示其依据的细节或关于如何实现的解释作为支持，也未证明具有重大影响区域或国家经济的显著潜力。未指明对该领域具体影响的一般性结论性陈述证明力很小。2 在缺乏关于任何

2 参见例如，1756, Inc. v. US 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）。

可归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造，记录并未显示申请人拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的水平。Id. 此外，申请人未证明其企业将使经济萧条地区受益。最终，申请人声称其事业将带来的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

我们认可金融服务行业的重要性；然而，申请人所述意图——开发并管理一家会计和财务咨询服务公司——加之有关金融服务行业对美国经济重要性的报告和文章，不足以确立申请人具体拟议事业的国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明有资格或以其他方式在自由裁量权下值得国家利益豁免。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第二和第三要件下的资格及上诉论点。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；另参见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争点）。

裁定：上诉被驳回。