# FEB222024_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：29847412 日期：2024年2月22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）

申请人是一名财务主管兼财务总监，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其“ 符合国家利益 ”，值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 另见 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属自由裁量性质）。

- 拟议事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。[2]

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 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。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。

在随申请提交的职业计划中，申请人表示其打算在美国担任财务主管兼财务总监。具体而言，其陈述如下：

我在美国的职业计划是继续我的职业生涯，担任财务主管兼财务总监。我打算与各行业的公司合作，运用我的财务主管和业务控制专长，制定可行的财务政策、协商债务、最大化盈利能力，并代表美国公司在海外把握新的投资和市场机会。

如果我的豁免获得批准，我将直接为商业部门做出贡献，帮助公司规划、指导和协调其财务目标。我的计划对美国具有国家重要性，因为我的领域对专业人士有很高需求，而且如果没有适当的账户管理和控制，公司将无法妥善实现其业务目标并保持可持续性。美国许多企业正难以找到处理一般控制和财务主管职责所需的人才。根据劳工统计局（BLS）的数据，包括财务主管和财务总监在内的财务专业人士的就业预计到2028年将增长高达19%，增加约104,700个新工作岗位。这一增长速度远快于所有职业的平均水平。我可以通过提供我随时可用的财务专长来帮助满足这一需求。

[2] 由于申请人未能证明其在上诉中符合国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合 underlying EB-2 签证分类的资格。

我的具体事业将通过以下方式对美国产生潜在影响：

- 向美国公司和财务部门提供财务主管、账户管理和业务控制服务；
- 研究金融市场、进行财务分析、创建以及改进财务和控制政策；
- 管理预算和费用账户；
- 协商债务、收款和付款计划，以帮助改善公司的财务健康；
- 开发、改进和管理费用和收款系统，以更好地核算所有成本并获得债务偿还；
- 分析预算报告、账户和财务文件，以帮助公司实现其目标；以及
- 通过管理公司财务、使其能够收回债务、节省资金并进行更好的投资，创造美国就业机会。

初始提交材料还包括申请人的学历证书副本以及支持其资格的行业文章和报告。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出申请人的证据不足以证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未充分描述拟议事业以确立其实质价值，也未证明拟议事业将在与国家级重要性相符的层面上影响地区或全国人口。因此，审理主任要求提供拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估申请人的国家利益豁免请求。

作为回应，申请人的律师提交了一封信函，声称申请人的拟议事业“ 具有全国范围 ”，因为它将“ 对美国的关键商业和业务活动产生重大连锁效应——即为美国公司的财务、资产和业务管理及业务职能提供服务 ”。律师进一步强调了申请人的职业履历和经验，指出其具有独特资格推进其拟议事业。

申请人还提交了一份更新的职业计划，重申其打算继续运用其在财务、人力资源和运营领域的专长和知识。具体而言，申请人表示其可以“ 提供财务分析、账户管理以及财务主管和业务控制方面的专长 ”，因为他计划“ 不断追求技术知识 ”并“ 提升[其]整个职业生涯中所获得的技能 ”。为支持这一主张，他提交了推荐信以及额外的行业文章和报告。

在否决申请时，审理主任认定，申请人提供的描述和书面证据不足以具体指明其拟议事业，因此未能确立拟议事业的实质价值和国家重要性。审理主任指出，记录中的证据不足以证明申请人的工作将在与国家级重要性相符的层面上影响地区或全国人口，并进一步指出

申请人未证明其拟议美国就业的益处将超越其雇主及其客户，进而影响其领域或更广泛的美国。审理主任进一步认定，记录未满足 Dhanasar 第二项和第三项要件的要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人的律师主张，USCIS“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，损害了上诉人的利益 ”。申请人还通过律师主张，审理主任无视了所提交的证据，并提交了一份书面论证意见，强调其作为金融行业财务主管兼财务总监的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的实质价值和国家重要性。

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明拟议事业的全国重要性。

关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须证明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能为真 ”。为判定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS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，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

申请人以宽泛的措辞描述其事业，表示其打算在商业行业担任某一职位，并声称其在多个领域拥有广泛知识，包括银行、金融、投资、市场营销、运营、销售、工商管理、商业分析、业务拓展、人力资源、市场研究、人才发展以及合规与保险。总体而言，我们缺乏关于拟议事业的充分信息，无法判定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议事业未被清晰界定。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交具有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既须积极证明其符合Dhanasar框架下的资格（实质价值是其中一项），又须以优势证据证明其资格。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项事业若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，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在Dhanasar中，我们

认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分的文件或说明，阐明其拟议事业如何具有全国重要性。国家利益豁免的目的并非为申请人提供机会，使其在仅为国家增添附带利益的同时进行求职或推进自身职业发展。尽管他有许多想法，但除获得财务主管兼财务总监职位、或在其声称拥有广泛知识的众多领域之一获得职位外，其拟议事业具体涉及什么仍不明确。在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。尽管该事业可能包括上述职位或领域中的一项或多项，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其全国重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，例如其简历和经历、其职业计划、其在该领域的工作、推荐信以及行业文章和报告，并主要依赖此前提交的证据和论证。尽管我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。3

例如，申请人提交了支持信，信中谈及他的品格及其在该领域的才能。一封来自_____、就职于_____~的信件为申请人背书，并声称其葡萄牙语和西班牙语语言能力帮助公司将业务拓展至国际市场。一封来自 的信件证明申请人的品格，指出当其于1996年7月至1997年7月作为交换学生时，其本人和妻子在I I的家中接待了申请人。尽管两位写信人均赞扬申请人的品格和语言能力，并笼统地称其在商业领域经验丰富，但两位作者均未讨论申请人具体的拟议事业。相反，作者主要关注申请人的品格和技能。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未阐明申请人作为美国公司财务主管兼财务总监的事业将如何在其雇主及其客户之外对该地区或行业产生积极影响。再次强调，在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。

申请人还主张，其拟议事业具有全国重要性，因为美国面临商业专业人士的严重全国性短缺。此外，申请人声称商业专业人士和金融部门对经济极为重要，其拟议事业将带来重大积极经济影响。为支持这些论证，他提供了大量讨论美国商业行业和金融部门的文章和行业报告。尽管这些文章和报告提供了有用的背景信息，但我们考察事业本身以评估其更广泛影响。这些材料并未具体描述申请人的拟议事业或其潜在影响，而仅相当于背景信息

3 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

关于一般主题。此外，在判定全国重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第889页。在此，申请人未确立其个人就业将如何影响全国商业和金融就业水平或更广泛的美国经济，以符合全国重要性。此外，必须指出，商业专业人士的短缺并不会使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有全国重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

申请人关于填补现有美国公司空缺的财务主管和/或财务总监职位、或金融、人力资源或运营领域一般职位的提议，似乎有利于其潜在雇主及其客户。然而，记录未确立在美国商业行业内的单一公司提供此类服务如何可能具有“某一特定领域的全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或更广泛的影响，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。由于记录未确立申请人的事业如何可能在某一特定领域具有全国甚至全球影响、更广泛影响或其他重大积极经济影响，故未确立拟议事业具有全国重要性。参见同上。

最后，申请人在整个记录中对其学术成就和过往就业经历的依赖是不当的。尽管个人的学术和过往就业经历对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但它们对Dhanasar第一项要件不具有实质意义，该要件涉及预期事业是否同时具有实质价值和全国重要性。参见同上，第888-91页。

记录中的证据并未证明该事业实际上具有雇用美国工人的重大潜力，或为美国带来其他实质性积极经济利益。因此，记录未能确立所提议事业具有Dhanasar先例决定第一分支所要求的实质性价值或国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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就Dhanasar框架下资格问题提出的其余论点。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“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一分支，我们认定其未能证明其符合资格，或经自由裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7