JUL102025_01B5203 · 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：38892729 日期：WL. 10, 2025

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）

申请人是一名国际银行与金融专业人士，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，并寻求豁免该分类所附的职位邀请要求（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)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定尽管申请人证明其符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格，但记录未能证明其符合所请求的国家利益豁免资格。具体而言，SCOPS 认定申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性，也未能证明总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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 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

为符合基础 EB-2 移民签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第 203(b)(2)(A) 条。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的职位邀请要求。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] 批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

[1] 参见 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 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 拟从事事业兼具实质价值与全国重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS 认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。记录支持该认定。申请人提供了证据，证明其取得了相当于外国学士学位的国际商务学位（主修金融与银行），随后在该领域拥有超过五年的逐步晋升工作经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（“ 高级学位 ”的定义）。剩余问题是申请人是否证明行使自由裁量权豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

SCOPS 认定申请人证明了其拟从事事业的实质价值，且其处于有利地位能够推进该事业。然而，SCOPS 认定申请人未能履行其举证责任，证明拟从事事业的全国重要性，也未能证明总体而言批准行使自由裁量权豁免职位邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 适用了错误的标准，并坚持认为记录中的证据足以证明其符合 Dhanasar 框架的全部三项要件，且在其他方面值得以国家利益为由豁免职位邀请要求。

基于下述理由，本办公室同意 SCOPS 的结论，即申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性，因此未能履行其举证责任，证明其符合所请求的国家利益豁免资格。尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

A. 拟从事的事业

申请人是一名金融与银行专业人士，在 2022 年来到美国之前，曾在一家哥伦比亚大型银行积累了约 10 年的工作经验，最近担任区域商务经理。

为支持该申请，申请人提供了一份拟从事事业陈述及其位于佛罗里达州的金融咨询公司的专业计划！ I 根据这些证据，申请人的公司将面向一系列客户，包括目前获得银行和金融服务渠道有限的低收入人群、企业家和初创公司、中小企业以及金融机构。申请人表示，其公司的服务将包括金融咨询（风险管理、流程优化、预算预测）；监管合规（内部控制系统及反洗钱培训和策略）；培训项目（包括面向个人的社区外展和教育项目，以及面向组织员工的研讨会）；市场进入策略（包括市场

研究和运营支持）；资本管理；并购；以及技术整合。

商业计划讨论了申请人的专业背景、美国银行与金融服务领域咨询顾问的市场、小企业面临的财务挑战、关于美国“无银行账户”家庭数量的统计数据，以及该公司前三年的员工配置和财务预测。

B. 实质价值与全国重要性

第一项要件——实质价值与全国重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。在确定拟从事事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

记录中的证据引用了市场和行业数据，描述了中小企业作为美国经济中创造就业和收入的关键驱动因素的重要性。申请人还提供了出版物，涉及适用于银行的合规和反洗钱法规、自动化和数字技术对金融业的影响，以及为低收入社区和其他可能缺乏充分银行和金融服务渠道的人群制定国家金融普惠战略的必要性。本办公室认定该证据足以证明申请人拟从事事业的实质价值。

然而，仅仅在一个或多个具有实质价值的领域工作，不足以满足 Dhanasar 第一项要件的全国重要性要素。本办公室在考虑全国重要性时的重点不是行业本身；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”及其“潜在的前瞻性影响”。同上。具体而言，在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果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，例如，很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第 890 页。本办公室还将考虑诸如是否有证据表明拟从事事业具有广泛增进社会福利的潜力，或者它是否影响政府实体已描述为具有全国重要性或属于国家倡议主题的事项等因素。

申请人在上诉中坚持认为，其已明确概述其事业如何“直接回应广泛的经济挑战”，包括向服务不足的人群提供金融知识教育服务、提供将增强金融机构韧性的监管合规培训，以及“通过量身定制的增长战略支持占美国 GDP 44% 和创造就业三分之二的美国中小企业”。申请人声称其事业将产生“贯穿服务不足社区、初创企业和金融机构的涟漪效应”，符合 Dhanasar 所规定的全国重要性标准。

记录支持以下主张：中小企业对美国经济很重要，旨在增加服务不足人群获得银行和金融服务机会的大规模措施可能会增强经济。然而，申请人负有举证责任，证明其具体拟议事业的潜在积极经济影响将是“ 重大的 ”。申请人未提供具体计划、预测或计算，以支持其关于拟议事业潜在间接经济影响或“ 涟漪 ”影响的宽泛主张。根据提交的专业计划，申请人预计在其公司运营第三年末，将有能力平均每月服务八名客户。正如SCOPS所观察到的，申请人未解释其打算提供的服务如何产生超出这些客户范围的经济影响，也未表明其为满足客户个人需求而定制的服务有可能被同行业或同领域的其他人广泛采用和轻易采纳，从而产生更广泛的影响。中小企业及企业家作为就业创造者的一般重要性及其提供的其他经济利益已予以注意，但不足以证明申请人拟议事业——经营一家面向这些行业客户的小型咨询公司——具有国家重要性。

申请人进一步强调，其公司将在三年内产生1.5百万美元收入并创造六个全职工作岗位，从而带来直接经济利益，但未解释这些财务和人员配置预测如何达到基于创造就业、收入或其他经济利益而显示国家重要性的水平。虽然我们不怀疑申请人拟提供的服务能够在某种程度上刺激当地经济活动，但证明拟议事业所主张的任何经济影响将达到“ 实质性 ”以显示其国家重要性，是申请人的举证责任。在此，记录中没有足够的、相关的或具有证明力的证据表明，其拟议事业的直接或间接经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。26 I&N Dec. at 890。关于拟议事业将“ 有助于提高许多公司和社会的效率，并因此提高其盈利能力 ”以及美国公司整体“ 经济活动 ”的未经支持的声称，不足以满足申请人的举证责任。

我们还考虑了申请人是否证明其拟议事业将在其领域或行业产生更广泛的影响。我们在Dhanasar案中认定，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领域。26 I&N Dec. at 893。然而，我们得出结论，在特定领域内具有国家（甚至全球）影响的事业——例如引入改进制造工艺或医学进步的事业——可能具有国家重要性。Id. at 889。在此，申请人打算提供的服务包括针对缺乏金融知识的个人以及寻求为员工提供金融相关培训的雇主的培训或教育服务。根据提交的专业计划中的预测，申请人预计其公司将在运营第三年每月提供两门课程。记录中未包含证据表明申请人有任何计划传播其培训方法或课程材料，也未以其他方式表明他期望拥有一个平台，通过这些教育和培训项目接触更广泛的受众，从而更广泛地影响该领域。总体而言，申请人未充分阐述其拟议事业的知识共享组成部分，也未以其他方式证明其向小企业主提供的任何培训服务将为其领域带来切实的改进、进步或其他更广泛的影响。

记录还包括一封封面信，表明申请人的拟议事业“专注于研究与开发”，因此“他的工作有助于更广泛的科学和金融知识基础”。该信称，其事业的这一“研究组成部分可以作为政策制定者、金融机构和学者的宝贵资源”，并提供“推动金融技术和全球监管实践进一步创新的见解”。然而，这些声称未得到记录中其他证据的支持。证据——包括申请人的学术和专业资历、其同事、客户和雇主的信件，以及其雇主颁发的奖项——表明他是商业银行和金融领域一位成功的专业人士。但记录不支持以下认定：申请人一直或将要从事创新金融技术或全球监管实践的研究与开发，从而他有可能例如发表或以其他方式传播可能被金融机构采纳或作为该领域学者和政策制定者资源的发现。申请人的专业计划未表明拟议事业——一家私营咨询公司——将专注于研究与开发活动，也未表明申请人的事业将以其他方式在金融行业具有所称的更广泛影响。

申请人声称，其拟议事业，特别是其帮助低收入、少数族裔和其他服务不足社区获得金融知识和银行及金融服务的宗旨，有可能广泛增进社会福利。虽然记录中包含承认这些人群面临的经济挑战以及需要制定战略以增强其获得和使用银行及金融服务机会的出版物，但申请人未证明其拟议事业将如何通过服务美国“无银行账户”或“银行服务不足”人群来广泛增进社会福利。申请人的拟议事业陈述表明，他将开展培训项目，包括“针对低收入个人的外展和教育项目，侧重于预算、储蓄和获得银行服务等金融技能”。其专业计划的“业务描述”部分表明，为低收入人群提供金融普惠是其金融咨询公司的“主要目标”之一，但该计划未以其他方式表明该领域的服务将是该事业的主要重点。此外，该计划未提供更多见解，说明申请人打算如何实施这一目标，以产生所称“减少社会不平等”的更广泛影响。

我们还考虑了申请人关于其拟议事业将影响国家政府倡议主题领域的声称。他特别提到拜登-哈里斯政府的经济复苏倡议，指出此类倡议“优先考虑金融普惠、支持小企业以及利用新兴技术提高美国金融体系的效率和安全性”。申请人还强调，其事业通过解决贫困、不平等和经济增长问题，支持联合国2030年议程下的若干可持续发展目标。然而，个人将在与国家政府倡议主题普遍相邻的领域工作这一事实，不足以证明其工作的国家重要性。申请人仍必须证明其拟议事业对国家倡议可能具有的潜在预期影响。在此，记录未证明申请人的咨询和金融教育工作将以一定规模开展，从而对专注于发展小企业部门、推进新兴金融技术或减少经济不平等的倡议产生重大预期影响。

记录还包含统计数据，引用美国对合格金融咨询专业人士日益增长的需求以及满足这一需求的合格人员短缺。然而，这种短缺同样不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。根据Dhanasar先例决定，仅凭合格专业人士短缺并不能使个人金融咨询顾问的工作具有国家重要性。此外，申请人未表明其作为一家小型咨询企业自雇CEO的就业将如何对解决该领域人才短缺产生重大影响。

为进一步说明其拟议事业的潜在影响，申请人指出其学术和专业资格与成就，以及其在银行和金融领域的过往就业经历。我们审查了其陈述，以及其雇主、前教授、同事、客户和其他商业联系人提交的所有推荐信，包括其为回应补证请求而提交的若干封信函。这些信函的作者赞扬申请人的专业知识、职业素养、个人品质以及过往学术和就业相关成就。作者们未讨论其具体的拟议事业，也未解释例如申请人的过往工作将如何延续至拟议事业并实质性惠及该领域。虽然部分提交的信函简要提及了其过往工作的影响，但并未具体说明，因此不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件。例如，申请人的前同事D-C-C-来函称，其在哥伦比亚一家银行任职期间“ 对其领导的团队和合作的公司产生了积极影响 ”。虽然该信作者为支持这一说法描述了其为雇主工作的具体项目，但她并未为其“ ［申请人］在社会中产生的企业和社会影响高度相关 ”这一结论提供类似支持。同样，该信作者也未为其断言提供充分支持，即申请人“ 深刻影响了……［哥伦比亚］的企业经济发展 ”，或其经验和成就“ 对……美国的国家利益具有不可估量的价值 ”。

此外，我们注意到，申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。26 I&N Dec. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议事业具有国家重要性。

最后，我们确认申请人提交了一封来自美国大学教授的专家意见书，该教授依据Dhanasar框架的三项要件评估了其资格。在论述Dhanasar第一项要件时，该作者重点聚焦于银行业以及申请人在该行业工作的过往经验和资格。虽然该教授表示美国将从申请人作为金融顾问的专业知识和技能中受益，但他未充分论述申请人在案卷其他部分（包括申请人本人的陈述及其业务专业计划）所描述的具体拟议事业。相反，该专家意见书的作者表示，申请人将主要与银行合作，从事重组和人力资源管理方面的策略工作。

我们注意到，USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函

并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，该专家意见书的许多内容与申请人具体拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值，因为该信描述的事业与申请人在其本人专业计划中描述的事业不同。

基于上述理由，案卷中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。因此，案卷不能证明其经裁量应当获得所请求的国家利益豁免。

由于申请人不符合获得职位offer国家利益豁免的资格，我们无需审理、因而保留其上诉论点，即总体上批准该豁免将惠及美国，这是Dhanasar第三项要件所要求的。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

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，我们认定其未证明其符合资格或经裁量应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。