JUL132026_03B5203 · 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：41652708 日期：WLY 13, 2026

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名财务总监和企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的底层 EB-2 分类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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。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。

I. 法律

为符合底层 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了底层 EB-2 分类的资格，则必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

经审查记录，本办公室同意 USCIS 的认定，即申请人符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格，2 但她不符合国家利益豁免的资格。具体而言，本办公室认定申请人未能证明 Dhanasar 框架第一项要件下该事业的实质价值和国家重要性，因为申请人的陈述和记录中的证据未能提供一致、具体的拟议事业，且包含重大变更。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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。

申请人在表格 I-140，外籍工人移民申请中陈述其职业为财务总监。随初始申请提交的信函讨论了申请人自2024年12月起担任位于阿拉斯加的[已隐去]二手车经销商的财务总监，3 以及她打算担任[已隐去]的财务总监，管理其财务资源和预算。该信函进一步阐述了申请人如何展现出对推进公司财务运营的坚定承诺，并声称其活动在 Dhanasar 框架下具有国家重要性，因为她的工作“ 增强了经销商的运营和服务 offerings，……促进了强劲的经济增长 ”，并“ 在提振当地经济、促进就业创造和推动社区发展方面发挥着关键作用 ”。此外，申请人声称她“ 倡导通过严格的车辆维护标准强调生态平衡的举措，确保车辆符合环境法规 ”，并“ 为减少污染和温室气体排放的国家努力做出贡献，帮助保护道路基础设施，并与更广泛的可持续发展目标保持一致 ”。基于这些初始描述，申请人似乎主张其拟议事业的实质价值和国家重要性源于她为汽车经销商所做的财务运营工作，以及与经销商车辆 offerings 中环保车辆维护标准相关的其他可能益处。

为支持这些初始主张，申请人提交了来自她过去协助过的乌克兰公司的多封推荐信。这些信函措辞相似且缺乏具体性，普遍认为申请人的协助带来了“ 可靠的财务管理

2 申请人提交了其文凭、官方学业成绩单以及一份学历评估，显示她拥有乌克兰[已隐去]的金融与信贷硕士学位。
3 申请人包含了该公司的税务文件，表明她和她的丈夫共同拥有该经销商。

实践 ” 或 “ 可持续管理实践 ”，以及实施了 “ 确保透明度、问责制和改善财务健康的综合审计系统 ”。这些信函还赞扬了申请人的 “ 领导素质以及培养持续改进和创新文化的能力 ”，以及她在 “ 灌输信心和共同未来成功愿景 ” 方面的贡献。除这些来自乌克兰公司的信函外，申请人还提交了一封来自阿拉斯加公司[已隐去]的推荐信。该信函聚焦于申请人在[已隐去]的领导力，指出她 “ 实施了前沿的财务解决方案 ”，为 “ 降低该地区失业率 ” 和 “ 行业范围内采用可持续实践 ” 做出了贡献，并 “ 推进了战略财务管理和运营卓越 ”，为其他经销商树立了先例。申请人还提供了来自其他公司的职位邀请函，从阿拉斯加的一家会计师事务所到加利福尼亚的一家娱乐公司，显示有意聘用她担任财务总监。

由于初始申请除她打算在[已隐去]或美国其他公司担任财务总监外未提供任何其他细节，USCIS 在补件通知（RFE）中指出申请人 “ 未解释其在美国的具体事业是什么 ”，并要求提供额外信息以确立该事业的实质价值和国家重要性。

针对补件通知（RFE），申请人提交了一份新的个人陈述以及一份商业计划书，涉及
I l LLC I ~' 一家新公司，她将通过该公司提供 “ 一个全面的全国中小企业金融韧性与创新平台——一项单一、系统性的42个月计划，将通过对服务于全部50个州企业的12个区域实施中心组成的全国网络进行一体化植入，部署我经过测试和验证的中小企业财务管理方法。 ” 申请人表示，她的工作 “ 通过一个统一平台，为美国小企业部门系统性地开发和试点财务管理能力，从而应对一项有据可查的全国性紧急状况。 ” 为支持这项工作，申请人提供了一封专家意见信、一套新的推荐信，以及一篇题为 '1 I
的论文，日期为2013年10月，连同其他在线
._r_e-se_a_r-ch_a_rt-ic_l_e_s_p_u_r_p_ort_e_d_l_w_r_it-te_n_b__t_h_e_P_e-t1-・t1-・o-n_e__,r 并由第三方引用，例如 'I I
[申请人的]
---------.....,...-----,-----,---...,...,....----,--------r------~
' 出现在 http://www'---------~ .__________,
基于记录中的证据，USCIS得出结论认为申请人对拟议工作作出了重大变更，并援引 Matter of lzzummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（裁定申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更）。在上诉中，申请人主张USCIS的决定有误，因为其适用了 “ 对补件通知答复标准的过度限制性解释 ”，并且她在补件通知答复中的拟议工作仅仅是对最初拟议工作的澄清。然而，我们认为申请人的主张不具有说服力，并同意USCIS的认定。

如申请人最初提交的申请中所提议的，申请人最初的工作涉及在一家二手车经销店担任财务总监以提升其运营，提供诸如在该地区创造就业机会等经济利益，并推广可持续和环保的车辆维护标准。相比之下，申请人的补件通知答复表明重点发生了转变，提议创建一家

不同的企业以增强美国的的中小企业并传播她在最初提案中未提及的财务管理方法。申请人还提交了针对其变更后工作量身定制的全新证据，例如她的出版物、一份商业计划书、一套新的推荐信和一份专家意见，而不是提供证据以确立其最初工作的实质价值和国家重要性。USCIS法规明确规定，申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。8 C.F.R. § 103 .2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人根据一套新的事实取得资格后获批。参见 Matter ofMichelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。在此，当USCIS在补件通知中要求提供关于其拟议工作的更多细节时，申请人对她的拟议工作作出了不允许的重大变更。参见 Matter ofIzwnmi, 22 I&N Dec. at 176。因此，我们将不考虑对申请人拟议工作所作的变更，并按照最初提交的申请中所提交的拟议工作来评估其是否具有实质价值和国家重要性。

与USCIS的认定相反，4 我们得出结论认为申请人的最初工作不具有实质价值。基于最初提交的申请，申请人既未清晰界定其拟议工作，也未提供有说服力的佐证文件以支持实质价值的认定。申请人最初陈述的工作仅包含对其二手车经销店财务总监职业的模糊提及和笼统描述，以及关于为该地区提供经济利益和车辆维护标准可持续性的主张。在补件通知中，USCIS指出申请人未能提供关于其拟议工作的充分细节以表明其具有实质价值，而申请人通过将其最初工作变更为成立她自己的咨询公司! I，以协助全美国的中小企业并传播其创新的财务管理方法作为回应。根据我们在 Dhanasar 案中的裁定，必须确立的是特定工作的实质价值，而非整个领域或行业的价值。

同样，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。申请人声称其最初工作是在二手车经销店担任财务总监，且该工作将为美国带来重大经济贡献；然而，记录并未提供任何充分、具体的信息和证据，以说明其拟议工作或其预期影响达到国家重要性的水平。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（表明我们关注“ 外国人提议从事的特定工作 ”，并查看记录拟议工作“ 潜在预期影响 ”的证据）。在此，申请人就其工作的国家重要性提供了笼统的主张，且未提供具有证明力和相关性的证据以支持其主张。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. US. Att) · 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）。

正如 Dhanasar 案所设想的：“ [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，例如某些

4 USCIS最终认定申请人在补件通知答复中提出的新工作具有实质价值，但我们现在撤回这一认定。

改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”参见 Dhanasar, 26 r&N Dec. at 889。除其本人的陈述外，申请人未提供任何证据表明其在财务运营方面的技能不同于或优于美国现有和正在使用的技能。申请人未充分证明其拟议工作将如何实质性地惠及金融、车辆维护可持续性或创业等各个领域。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著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。 ”Id. at 890。然而，申请人未确立其工作具有雇用美国工人的显著潜力，或为我们的国家带来其他重大积极经济影响。在没有关于其公司可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的佐证证据的情况下，记录并未显示其担任财务总监的工作给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。 Id.

申请人在上诉中主张，她已通过优势证据确立了其工作的实质价值和国家重要性。申请人辩称，USCIS在未考虑全部证据的情况下犯了错误，特别是来自
I !大学的 P-r-M- 教授的专家意见信，以及她为验证其方法重要性而与美国其他学术机构进行的接触努力。申请人还辩称，USCIS不当适用了“ 学术引用指标（Google Scholar）于商业/创业工作 ”，并“ 仅基于相似的专业语言结构，在没有调查或实际不真实性证据的情况下 ”驳回了多封推荐信。

关于本事项的证明标准，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。为确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、证明力和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，P-r-M-教授出具的专家意见书缺乏证明力，因为该意见书是在申请人实质性变更其拟议事业之后才提交的。此外，该专家意见书未包含关于申请人未来事业的充分信息或解释，且记录中的证据表明，申请人作为财务总监的拟议工作在其领域内具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性程度的重大积极经济影响。参见 Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（裁定移民局可以拒绝与其他信息相冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证据权重）。

此外，USCIS适当审查了某些看似与记录中提交的其他材料不一致或不协调的证据。例如，在要求提供学术引用指标（如Google Scholar）的佐证证据时，USCIS试图审查申请人关于其发表了关于其财务方法的论文以及第三方引用或使用了其创新框架的主张的真实性。但申请人未就其声称的研究论文或随RFE回复提交的其他文章提供充分的解释或澄清。我们还注意到，推荐信不能证明该事业的国家重要性，不仅因为这些推荐信包含相似的措辞或结构，还因为在描述申请人对各公司的个性化协助方面缺乏具体性，以及关于其未来事业预期影响的有说服力的

细节。此外，讨论申请人经验、技能和能力的推荐信以及据称由申请人撰写的任何出版物，主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

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程度，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。同样，申请人未提供证据支持其作为财务总监为其汽车经销商或其他公司工作会产生重大积极影响，或在那些雇主之外具有更广泛的影响。

基于上述，我们认定申请人未证明拟议事业具有实质价值和国家重要性，未满足Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。参见 INS v. Bagamasbad，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“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。