JUL162024_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：31840241 日期：2024年7月16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）

申请人是一名财务分析师，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer（因而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交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，申请人必须证明其是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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，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offer要求。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，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分析框架。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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

Dhanasar分析的第一项要件——实质价值和国家级重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。就实质价值而言，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定——本办公室亦同意——申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家级重要性。在确定国家级重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
申请人拟在佛罗里达州创建[已隐去]一家财务咨询公司，为企业提供一整套综合服务，包括“ 完善其财务文件、增强其追踪系统、巩固其整体财务稳定性，从而为其从金融机构获得商业贷款铺平道路 ”。她拟提供的财务协助“ 明确面向美国境内的中小型企业 ”。

关于申请人拟从事的事业，记录中未包含详细周密的计划，说明其将如何超越自身公司而产生全国性影响。在上诉中，申请人提交了补充文章，如“ 财务规划与分析如何驱动业务敏捷性与绩效 ”和“ 有收益的债券：公司债务中的影响力投资 ”，以证明其拟从事事业的国家级重要性。尽管这些文章证明了财务分析和咨询顾问的国家级重要性，但本案的问题并非财务分析和咨询顾问是否具有国家级重要性。相反，申请人必须证明其旨在提供财务分析和自动化系统管理的具体事业具有国家级重要性。为回应审理主任的补充证据要求（RFE）而提交的商业计划表明，申请人将“ 致力于为在美国金融市场运营的各类实体提供咨询服务，并[将]帮助它们在监控、发现、打击和

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一、第三和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性质）。

防止不当行为方面做出更好的决策，以降低其声誉风险和监管风险并提升业务绩效，从而在国内创造收入并创造就业机会。”但她未进一步解释这一过程将如何发生。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。本案记录缺乏在全国层面提供财务服务的具体详细计划。

在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar at 893。本案同样如此：尽管本办公室同意申请人所称财务分析在塑造和影响经济格局方面发挥重要作用，但记录未显示其拟从事的事业如何能够充分超越其自身公司，从而产生“全国甚至全球影响”，在与国家重要性相称的层面上更广泛地塑造经济。Id. at 889。同样，本办公室认可申请人向中小型企业提供财务服务的事业可以改善其财务成果，但申请人未能证明其公司的前瞻性影响将如何产生与国家重要性相符的更广泛影响。

此外，申请人强调其“对银行业拥有深厚知识，在金融、自动化系统和运营管理方面具有专业洞见”。但申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转向该外籍国民”。Id. at 890。本案的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家级重要性。她还主张，根据美国劳工统计局的数据，财务分析师行业的就业预计增长9%，而这种对分析师日益增长的需求放大了拟从事事业的国家意义。然而，行业和财务分析师职业的增长并不使她的拟从事事业在Dhanasar框架下具有国家级重要性。事实上，对合格工人的需求正是通过劳工证程序由美国劳工部直接处理的。

申请人提交了一份来自[已隐去]博士的评估意见，其为DBA、CPA，持有[已隐去]，该评估意见认定申请人最初拟从事的事业具有国家级重要性。该信函讨论了申请人拟设立的财务服务咨询公司的重要性，该公司拟“弥合金融机构与中小型企业之间的差距”，但除笼统陈述外，未解释申请人的特定服务将如何对我国产生更广泛的影响。同样，申请人提交的寻求财务服务的企业信函涉及她的公司将对那些特定客户和公司产生的影响，而非其公司的深远或全国性影响。

最后，尽管她为拟设立的公司提供了商业计划，但申请人未提交任何支持性证据来佐证其中的主张和数据。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为我国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划预测第5年销售额为807K美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域或

国民经济将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，即使商业计划声称在第5年创造5-12个职位，申请人也未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达州或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未证明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未证明，除了向其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的进一步分析将无实际意义，对申请人是否符合基础移民分类资格的审查亦然。2

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，我们认定申请人未证明符合资格，也未以自由裁量方式在其它方面有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

2 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)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。