JUL232026_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：40533493 日期：WLY 23, 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）

申请人是一名管理分析师，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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 underlying EB-2 签证分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、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。

I. 法律

为符合 underlying 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、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类资格，则必须进一步证明其值得对工作要求“ 在国家利益下 ”行使自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 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] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

USCIS 认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未证明符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意 USCIS 的认定，即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。

A. 国家利益豁免

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。

在此，申请人表示她将担任其目前受雇公司的分公司经理，并计划利用其“丰富经验应对金融和保险行业的关键需求”。USCIS 表示“分公司经理这一职业及该职业中所从事的一般工作不构成一项事业”，并认定申请人未充分明确其拟议事业。本办公室不同意。

尽管申请人承认其当前职位是分公司经理，但她并未将此列为其拟议事业，而是表示其事业如下：“在服务不足地区的美国金融和保险行业优化组织运营和劳动力生产率。”她进一步表示，她打算利用其“丰富经验应对金融和保险行业的关键需求”，且其工作“与美国经济稳定和组织效能方面的优先事项一致”。

1. 实质价值

首先，本办公室将讨论实质价值问题，该价值可在商业、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。

与 USCIS 认定申请人的拟议事业是担任分公司经理相反，申请人最初表示她打算优化特定

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

行业在服务不足地区的运营。在上诉中，她同样表示打算“ 提高服务不足地区的运营效率和劳动力生产率 ”。记录中包含证据，包括关于政府倡议的文章和报告，证明该拟议事业具有实质价值。因此，本办公室将撤回 USCIS 在此问题上的不利结论。

2. 国家重要性

尽管本办公室在实质价值问题上作出了有利认定，但基于下述理由，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑该事业的潜在预期影响。同上。

如前所述，申请人的事业“ 涉及提高服务不足地区的运营效率和劳动力生产率 ”。在回应 USCIS 的证据请求（RFE）时，申请人表示她打算“ 系统性转变最需要金融和保险服务地区提供这些服务的方式 ”。她声称其事业“ 与美国经济稳定和组织效能方面的优先事项一致 ”，并将促进“ 组织盈利能力和国家经济增长 ”。申请人提供了一张标出“ 长期经济困境 ”地区的地图，声称其事业将优先考虑这些地区，“ 进行有针对性的干预 ”，通过相关策略确保这些人群“ 更好地获得负担得起的金融产品 ”。

USCIS 认定申请人未提供充分证据证明其事业的预期经济影响，例如归因于该事业的就业创造或对区域或国家经济的益处。USCIS 进一步认定，记录未显示申请人事业的影响将超出其未来雇主，从而在具有国家重要性的层面上广泛影响金融行业。

在上诉中，申请人主张其工作“ 解决经济困境县金融和保险运营中的系统性低效问题 ”，并计划实施“ 可扩展的、基于研究的框架 ”，声称其工作“ 与美国经济目标一致并支持公平经济增长 ”。然而，尽管声称她此前提交了“ 数据、专家建议和经证实的业绩记录 ”以证明其拟议事业的潜在预期影响，申请人并未具体说明哪些数据或“ 专家建议 ”支持这些主张。

例如，在一封推荐信中，~--------~T-A- 的首席执行官讨论了申请人所进行的一项研究的发现，该研究显示“ AI 驱动的分析在减少不良贷款和提高投资组合可预测性方面的重要性 ”。T-A- 强调了申请人所开发框架的适用性，表示该框架可“ 显著惠及美国金融机构，尤其是经济困境地区的社区银行和信用合作社 ”。在另一封推荐信中，C-G-，一名“ 会计专业人士 ”，表示申请人拥有“ 罕见且有价值的技能组合 ”，她利用该技能“ 将复杂理论转化为可操作的解决方案，尤其是旨在提高运营效率和劳动力发展的方案 ”。C-Z- 提及申请人的“ 创新方法 ”，并表示其研究

“ 显示出重大的人文影响 ”。然而，T-A- 和 C-G- 均未具体提及或讨论申请人的拟议事业。

此外，尽管记录中包含统计数据显示农村和低收入社区获得金融和保险服务的机会有限，但申请人未在上诉中解释该数据如何支持其事业所声称的国家重要性。重要的是，仍不清楚申请人计划如何在广泛层面上实施其事业，从而影响金融服务和保险行业，或影响获取这些行业服务尤其困难的农村和低收入地区。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在回应补证通知（RFE）时，申请人强调了金融服务和保险行业的重要性，称其为 “ 经济参与、保障和韧性的基石，尤其是在服务不足和经济困难地区 ”。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人在其事业范围内的具体角色并不明确。尽管申请人表示她希望利用其在国外的经验 “ 转变金融服务和保险服务在最有需要地区提供的方式 ”，并主张劳工证 “ 与单一工作机会挂钩将严重制约这一使命，使其受制于单一雇主或地点 ”，但她并未充分解释她计划如何 “ 针对对美国经济健康和灾害依赖至关重要的行业的结构性弱点 ”，从而以广泛影响服务不足地区金融服务和保险服务提供方式的方式加以实施。

申请人还指出，她在担任其国外雇主的分行经理期间成功提高了 “ 运营效率和劳动力生产率 ”，表明其先前的成就可作为其事业潜在预期影响的证据。然而，对申请人技能组合的讨论更与Dhanasar第二项标准的考量相关，该标准旨在确定申请人是否处于有利地位以推进某项事业，并 “ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”；第一项标准讨论的焦点是事业本身。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人将其 “ 方法论 ” 标榜为提供 “ 可扩展的工作流程、员工发展计划和数字平台 ” 的手段，这些手段提供了一种量身定制的方法，用以解决经济困难地区的 “ 准入限制 ” 问题。然而，她并未充分描述其方法论，也未说明她计划如何以与国家重要性相称的广泛规模实施该方法论。相反，在补证通知回应中，申请人讨论了执行其事业的五阶段计划，主张该事业 “ 不限于单一雇主或地点 ”，并且是 “ 一项可转移、可扩展的蓝图，旨在跨多个行业和地区在全国范围内采用 ”。尽管提出了这些主张并强调服务不足社区将成为其事业的受益者，申请人仅提供了关于其实现目标手段的模糊信息，并未披露其工作将如何获得资金，也未澄清她打算在何种范围或环境中实施其多阶段计划。矛盾的是，申请人提供了一份 “ 我的具体目标和职责 ” 清单，她称将 “ 作为分行经理 ” 纳入这些职责，这使我们质疑她

如果其事业如其所称不限于特定雇主，她计划在何种环境中担任该角色。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

总之，申请人声称其改善“服务不足地区运营效率和劳动力生产率”的事业将产生重大积极经济影响或提升社会福利，其程度表明具有国家重要性。See id。然而，她并未以证据或关于其事业对金融服务和保险行业或对国家预期影响的可靠信息充分支持这些主张。尽管申请人拟议的事业具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明该事业满足Dhanasar框架中与国家重要性相关的第一项标准。

记录中的文件未能证明申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项标准所要求的。因此，由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留任何关于申请人在Dhanasar框架第二项和第三项标准下资格的证据或论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果无需其裁决的问题作出认定”）；see also 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触及替代性问题）。

B. 基础类别的资格

此外，我们对记录的审查显示，在否决决定中未讨论的其他缺陷。即，尽管USCIS认定申请人符合EB-2签证类别作为高等学位专业人士的资格，但按目前构成的记录并不支持该认定。
记录包括一份学位证书，显示2014年……_____，授予申请人工商管理理学学士学位。记录还包含一份学位证书及相应成绩单，列明申请人据称在“2018/2019学年第二学期”和“2020/2021学年第一学期”修读的课程，以完成2022年来自I_____I的“管理学”理学硕士学位。然而，我们注意到，申请人的学历评估表明其“工商管理（管理）”硕士课程的长度为三个学期。由于申请人仅提供了完成两个学期的证据，她似乎并未满足工商管理研究生学位的规定要求。

此外，申请人在其简历或Form ETA-9089（永久就业认证申请）中均未列出硕士学位。相反，在简历和Form ETA-9089中列出其教育资历时，申请人仅包含其本科学位，2

2 虽然未包含在申请人的诉讼记录中，但美国国务院记录显示，2024年7月申请人提交了一份非移民签证申请（NIV），其中在列出其教育经历时也未包含硕士学位。

从而使我们质疑她是否如其所称获得了高等学位。See 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

通过记录在学士学位或其外国同等学历之后在专业领域具有五年渐进式经验的证据，有可能符合EB-2签证类别作为高等学位专业人士的资格。Id。然而在此，尽管提供了表明其具有所需就业经验的简历，申请人并未提供充分的佐证证据支持其主张。

首先，申请人提供了O-A-的推荐信，称其为l_____I的首席财务官，该雇主是申请人简历中列出的最新雇主。O-A-在陈述申请人担任产品经理职位时使用了现在时。然而，根据申请人的简历，其当前职位列为分行经理，而其先前职位为产品经理。尽管记录还包含一封日期为2022年8月的录用信，称~-----~据称向申请人提供了“ 生产力经理 ”职位，3这也与申请人的简历不一致，简历称她已于2018年3月担任产品经理职位，并且截至录用信所列日期已在该职位工作超过四年。

此外，根据申请人在2024年7月提交的NIV申请中提供的信息，她声称作为I_____I员工所履行的职责包括营销和销售保险单以及“ 向潜在客户[销售]公司产品[sic]以增加盈利能力和扩展业务 ”。这些工作职责似乎与分行经理的职责不一致，而分行经理是申请人声称在提交本申请时所担任的职位。

总之，记录中不包含解决上述不一致之处的独立、客观证据。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。因此，由于上述证据缺陷，申请人未能证明其作为高等学位专业人士的资格，无论是基于在专业领域具有五年学士后渐进式经验，还是基于获得硕士学位。See 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

虽然上述讨论的其他缺陷并非我们驳回本上诉的理由，但申请人在任何未来提交文件中均须解决此类缺陷，无论是进一步追求本申请，还是涉及上述问题与资格相关的任何其他就业类申请。

3 记录包含该公司名称的多个版本，包括_____。
1--------.---------" · 录用信印在公司信笺上，信笺将公司标识为._____，从而表明其余版本可能是公司名称的非官方版本。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件中的国家重要性要求，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格或 otherwise 应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留的外国人，或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格《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。