JUL292026_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：42911185 日期：WLY 29, 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）

申请人系银行与金融领域的商业经理，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，并寻求对该分类所附职位邀请要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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

为符合基础 EB-2 签证分类，申请人必须证明其系高级学位专业人士，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。若申请人证明其符合基础 EB-2 分类资格，则还须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的裁量性豁免。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）可作为裁量事项 [1] 给予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 拟从事的事业兼具实质价值与国家重要性；(2) 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。同上。

[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 给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

II. 分析

申请人系某银行的商业经理，称其在银行业拥有超过 30 年经验。其过往职位包括银行代理机构经理、银行代理机构运营主管、销售与银行产品高管以及银行代理机构出纳。

申请人陈述：

我拟从事的事业是，为居住在美国的拉丁美洲社区中的个人和小型企业开发并实施专门的金融服务，以通过激励他们将资源保留在美国金融体系内而非转移至其原籍国，为美国经济作出贡献。我将利用我在银行业方面的丰富经验，尤其是就经济资源管理和现金流优化提供咨询，以应对资金从美国流向其他经济体这一挑战。通过联络服务、财务咨询以及关于银行产品和平台的培训，我的倡议将赋能本地投资和融资，从而减少资金从美国外流。此外，我将与美国银行建立战略伙伴关系，并提供法律和后勤支持以促进商业运营。最终，我的倡议旨在促进拉丁美洲社区内的经济发展，同时增强美国银行体系内的现金流动性。

SCOPS 认定申请人符合基础 EB-2 分类资格，即作为高级学位专业人士，但认定其未能在 Dhanasar 分析框架下证明其资格。具体而言，尽管 SCOPS 认定拟从事的事业具有实质价值，但他们认为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进拟从事的事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。基于下文所述理由，本办公室同意 SCOPS 的意见，即申请人未能证明其事业在 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。[2] 据此，本办公室将驳回上诉。

在认定申请人未满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求时，SCOPS 认定申请人未提交充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。他们认定，例如，证据未显示该事业将具有更广泛的影响，如显著潜在雇用美国工人或其他重大积极经济效应，未显示其将提供原创性创新，也未显示其将以其他方式广泛增进社会福利。相反，SCOPS 认定证据显示该事业的惠益是地方性的，不会对申请人公司、员工、商业伙伴、联盟和/或客户之外的领域产生更广泛影响。

[2] 尽管本办公室未逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了全部记录。

在上诉中，申请人主张，除其他事项外，SCOPS 适用了错误标准并施加了控制性先例和法规之外的要求。其还援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张 SCOPS 未充分考虑或讨论全部证据，因而滥用其裁量权。申请人坚持认为其提交了其事业国家重要性的“ 大量证据 ”。

首先，本办公室不认可申请人关于 SCOPS 滥用裁量权的主张。Buletini 案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否证明申请人资格这一概念，也未表明 USCIS 若未对每份证据逐一分析即属滥用裁量权。当 USCIS 对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；另见 United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“ 在作出裁断时无需就每一细枝末节的证据阐明其结论 ”）。在此，SCOPS 的决定反映出对全部证据的考虑，尽管 SCOPS 未逐项讨论每一份证据。基于记录，SCOPS 认定，且本办公室同意，证据不足以证明该事业的潜在预期影响以确立其国家重要性。

回到 Dhanasar 框架，第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜在雇用美国工人能力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，第 890 页。

在本案中，申请人未能履行其举证责任，证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。特别是，记录未说明其具体事业将如何充分延伸至其公司、客户及其培训的个人之外，从而对领域产生更广泛影响。

申请人主张 SCOPS 错误地将其拟从事的事业与其作为公司所有者拟从事的雇佣相混淆。尽管申请人主张其拟从事的事业应被视为区别于其拟从事的雇佣及其相关的职务职责，但 SCOPS 正确考虑了其通过公司推进拟从事事业的潜在预期影响，因为在此申请人表示其公司将成为其推进事业的“ 载体 ”。换言之，由于申请人计划通过其公司实施其事业，其公司的影响以及其在公司的活动，与确定其拟从事的事业是否具有达到国家重要性水平的必要潜在预期影响这一问题相关。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将促进经济增长与韧性、创造就业机会、通过将经济资产保留在美国境内来增强美国金融体系的流动性、通过提升金融素养赋能个人与社区，并与美国政府的倡议相一致。具体而言，申请人主张，“ 通过鼓励该社区内的个人和小企业将其金融资源保留在美国银行体系内，其倡议应对了一项关键的经济挑战：资金外流至其他经济体。这种资本留存不仅将增强美国银行体系的流动性，还将刺激本地投资和经济增长。 ”申请人还主张，其事业与USCIS[已隐去]美国政府支持西语裔企业家和小企业的重点相一致，也与他们为增强资本获取渠道、提供支持服务以及赋能服务不足社区所做的努力相一致。

为支持其主张，申请人提交了多篇行业文章，主题包括西语裔家庭与银行业、美国流动性问题、向中美洲和墨西哥的汇款，以及金融素养的重要性。他还提供了多份政府报告和情况说明书，主题包括西语裔外联、对拉丁裔社区经济未来的投资，以及西语裔拥有的企业。然而，在主张其事业具有国家重要性时，申请人严重依赖金融服务和银行业领域整体的价值。但申请人在一个重要行业中的工作，即使是联邦优先事项所针对的行业，其本身也不足以确立拟议事业的国家重要性。参见同上，第889页（指出第一项要件的重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”）。申请人仍必须证明其拟议事业在该国家重要性领域中具有潜在的前瞻性影响。在本案中，尽管这些文件提供了有用的背景信息并支持拟议事业的实质价值，但它们并未充分具体地证明申请人的工作将如何影响这些领域，以显示其国家重要性。虽然我们认可申请人的主张，即不要求行业文章和报告具体提及该事业的名称，但证据仍必须显示拟议事业将如何具体且直接地产生所主张的更广泛的、具有国家重要性的影响。

记录也不支持申请人所主张的重大经济利益。申请人主张，其事业将为服务不足地区（包括其将运营的德克萨斯州经济困难地区）的就业创造和经济稳定做出贡献。他断言，因此其事业将为美国更广泛的经济稳定和增长做出贡献。根据其商业计划，申请人预计其公司第一年将雇用六名员工，销售额为540,000美元。到第五年，他预计将雇用16名员工，销售额为1,422,000美元。他还估计，到第五年，其公司将产生33个间接就业岗位并缴纳203,228美元的税款。然而，记录未提供关于这些预测依据的充分细节，也未提供支持商业计划财务预测的证据。

尽管如此，即使这些预测准确，我们仍会认定申请人未充分证明拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，以至于达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。例如，尽管其公司预计在运营第一年销售额为540,000美元，到第五年增至1,422,000美元，

记录并未反映这些数字将对区域或国家经济产生的影响，也未显示任何潜在利益将达到“ 重大积极经济影响 ”的水平。他也未解释到第五年雇用16名员工如何表明其未来的人员配置水平将为其公司将运营的德克萨斯州[已隐去]或更广泛的美国经济提供与国家级重要性相称的重大经济利益。尽管申请人主张，Matter of Dhanasar和USCIS政策均不要求申请人证明就业创造达到特定数量门槛以显示国家重要性，但证明其具体事业的潜在积极经济影响将是“ 重大的 ”仍是申请人的举证责任。同上。如上所述，申请人未显示证据如何证明其预计的人员配置数字，即使在经济萧条地区，将确立在该地区或全国雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生其他重大积极经济影响。3 同上，第890页。

记录中的其他证据也未证明申请人的拟议事业将具有超越其公司和客户的更广泛影响，以产生所主张的国家重要性影响。4 例如，申请人称其咨询公司的服务将包括财务顾问服务、银行联络服务、培训和教育，以及法律和物流支持。具体而言，他主张其咨询公司将提供“ 旨在满足拉丁美洲社区内个人和小企业独特需求和目标的个性化财务顾问服务 ”。但记录未说明这些提供“ 个性化 ”金融服务的具体活动所产生的利益将如何超越使用其服务的个人和企业，产生更广泛的影响。相反，主要利益似乎局限于这些少数个人和企业群体。记录未揭示这项未来工作将如何产生所主张的达到国家重要性水平的影响。尽管申请人主张，“ 通过为客户提供做出明智财务决策所需的知识和工具，申请人的事业将促进该群体内的经济韧性和增长，进而将为美国更广泛的经济稳定做出贡献 ”，但记录未确立其事业在产生所主张的经济利益方面将发挥不止间接、边缘的作用。任何基本经济活动都有可能对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人未在其拟议事业活动与任何可证明的社会福利或重大经济活动之间提供足够直接的关联。

3 在上诉中，申请人表示他不打算作为小企业参与HUBZone项目等政府倡议。相反，他主张他“ 专注于促进经济资源保留在美国金融体系内，以及赋能小企业，特别是位于机会区和HUBZone等经济困难地区的小企业。 ”虽然我们认可申请人的主张，但如上所述，证据未确立其事业将例如在这些地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

4 与申请人在上诉中的主张相反，SCOPS并未要求他证明其工作“ 提供了新颖见解 ”或其拟从事的特定工作提供了“ 原创创新 ”。相反，他们指出证据不足以显示该事业将通过例如有助于行业进步的原创创新产生更广泛的国家影响。参见同上，第889页（规定事业可能因在某一领域具有国家或全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响）。

申请人还表示，他将提供研讨会和培训课程，教育客户了解北美银行提供的产品和服务组合，以及数字和实体银行平台。但是，正如Dhanasar案认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们也认定申请人未显示这些活动将充分超越其所培训的个人和企业，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。

申请人还提交了许多支持信，但这些信件同样未确立该事业的国家重要性。就这些信件、申请人及记录中的其他证据强调申请人的技能、个人特质和过往成就而言，这些是Dhanasar案第二项要件下的考量因素。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。在根据Dhanasar案第一项要件进行分析时，我们聚焦于拟议事业本身。同上，第889页。

尽管部分信函宽泛地称申请人的事业将惠及美国，但这些信函缺乏具体细节和佐证证据来证实其主张。例如，申请人提交了一封由[已隐去]撰写的专家意见信，该人是[已隐去]的一名教授。虽然该教授对拟议事业及其所主张的益处作出了评论，但其意见在很大程度上是结论性的，并未充分解释申请人的工作具体如何会产生此类全国性的重要影响。除其他事项外，该教授声称“ 通过向拉丁裔企业家和企业提供量身定制的财务支持和资源，[申请人]的倡议不仅在这些社区内，而且在全国范围内刺激经济增长。 ”他还主张“ [申请人]通过量身定制的咨询服务支持少数族裔拥有的企业的承诺，将有助于美国整体的竞争力，同时增强多样性并促进全国文化少数族裔社区的经济进步。 ”但除这些泛泛之论外，该教授几乎没有提供任何解释或佐证证据，将申请人的事业与这些所主张的益处、经济增长、行业范围的影响或其他实质性积极经济或社会效果直接联系起来。相反，该教授的观察更多依赖于对典型商业活动结果的泛泛之论，而非提供有证明力的信息，说明申请人的特定事业将如何具体实现这些结果，以及任何影响将如何充分延伸至申请人将直接服务的客户之外，从而达到全国性重要性的水平。

申请人还提交了有意聘请其服务的潜在客户的信函，但这些信函同样未提供充分信息以证明该事业将产生所主张的重大经济或更广泛的影响。虽然这些信函可能表明存在一定的客户兴趣，且申请人的服务可能为其潜在客户带来某些益处，但现有记录不足以证明其拟议事业将对该领域产生如此更广泛的影响，从而达到全国性重要性的水平。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立其拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国性重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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关于其是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的剩余问题和

论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定：行政机关无需对最终裁决不必要的问题作出“ 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，其未能确立其有资格或另行在自由裁量上应当获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发Form I-862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。