# JUL302024_09B5203 · 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：32372615 日期：2024年7月30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）

申请人是一名个人理财顾问和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明她是高级学位专业人士或有资格获得国家利益的工作要求豁免。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进行重新审查。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、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第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。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求行使自由裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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] 在申请人证明以下各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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人不符合拥有高级学位的专业人士资格。具体而言，审理主任认定，虽然申请人拥有等同于美国学士学位的外国学位，但她未能证明其在该专业领域拥有五年逐步提升的经验。申请人在上诉中未对该认定提出异议。[2] 审理主任还认定，申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。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。

关于其拟议事业，申请人在其申请中表示，她将“ [使]用税务和投资策略、证券、保险、养老金计划和房地产方面的知识为客户提供财务计划建议。职责包括评估客户的资产、负债、现金流[和]保险。 ”她在初始附信中表示，她“ 将通过评估公司和企业家当前的财务状况、预测和规划、确定其目标市场并解决其风险规划中的复杂问题来协助公司和企业家。 ”她在其商业计划中表示，她的公司将提供“ 以房地产专业化为特色的财务顾问咨询服务及物业管理服务，计划总部设在佛罗里达州，在佛罗里达州和佐治亚州设有两个业务部门。 ”

除商业计划外，记录还包括但不限于关于理财顾问及移民作为企业家角色的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业与工资统计中关于个人理财顾问的信息。最后，记录还包括推荐信、教育记录、潜在客户沟通记录、公司记录、雇主信函、简历、咨询评估信和移民记录。

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，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）。

[2] 本办公室将不讨论是否同意该认定，因为拟议事业缺乏国家重要性的认定对上诉具有决定性意义。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

审理主任认定申请人已证明拟议事业具有实质价值，但未能证明其具有国家重要性。审理主任描述了拟议事业并引用了商业计划中预计的员工和收入数字。审理主任指出，这些预测缺乏充分细节支撑，且公司对金融领域或美国经济的影响未达到与国家重要性相称的程度。审理主任认定，虽然商业计划提到她将在HUBZone设立公司，但她未提供证据证明其公司将在 one or more 经济萧条地区开设营业地点。接下来，审理主任提到，在申请提交时，没有证据表明公司已成立、申请人拥有该公司以及与潜在客户的沟通。审理主任讨论了咨询评估信，认定其证明价值很小，因为其未涉及拟议事业的细节以及为何具有国家重要性。审理主任指出，虽然行业文章和报告显示了理财顾问的重要性，但相关问题在于拟议事业本身是否具有国家重要性。

最后，审理主任指出，申请人未提供充分证据证明拟议事业的潜在预期影响，包括该领域内的更广泛影响或国家或全球影响；雇用美国工人的重大潜力；重大经济效应，特别是在经济萧条领域；社会福利的广泛提升；或文化或艺术丰富的广泛提升。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证明标准。关于此事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更可能而非不可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上 at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所述的新颖实质性和证据性要求的陈述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其向公司未来客户提供财务顾问服务的意图，但她未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。在此，本办公室认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域、财务顾问行业或更广泛的美国经济。

申请人主张审理主任未对其商业计划、简历、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章给予应有考虑。申请人的商业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息，

财务预测和规划、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员情况的描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用7名员工，第二年8名，第三年14名，第四年16名，第五年24名，但她未详细阐述这些预测，也未提供证据支持对这些额外员工的需求。此外，虽然她的商业计划提供了第一年325,000美元、第二年425,000美元、第三年700,000美元、第四年750,000美元、第五年1,125,000美元的收入预测，但这些预测没有支持其依据的细节或关于如何实现这些预测的说明。

申请人提到，她通过从巴西获得的学士和硕士学位积累了理论知识经验，她在金融行业拥有29年经验，并且她是米纳斯吉拉斯州工商管理区域委员会和全国女性销售专业人员协会的成员。申请人提及了她曾担任的若干商业相关职位。记录包括多封讨论其工作经历的支持信，以及她的教育记录。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。然而，Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人的教育背景和在该领域的先前工作。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和工作经历是分开且独立的。3

此外，申请人提及先前提交的证据，包括关于财务顾问和移民作为企业家的作用的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业和工资统计的信息，作为财务顾问在各类企业中重要性的证据。她主张，这些文章因其经济影响而证明了拟议事业的国家重要性。然而，这里的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供实质性积极经济影响。具体而言，她未能证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州、佐治亚州或美国提供实质性经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业机会，但她未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州、佐治亚州或美国带来实质性经济利益。

申请人未提供证据证明其拟议的财务顾问业务将以如此规模运营，以致达到国家重要性水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据

3 见 Dhanasar at 890。

证实此类主张是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性积极经济影响。

申请人未能证明她满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，她未能证明符合国家利益豁免的资格。由于该问题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她在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见 L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。