# JUN142022_01B5203 · 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

案由：20612853 日期：2022年6月14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人（Petitioner）为一名董事总经理，寻求以科学、艺术或商业领域特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位offer要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格、其拟从事的事业具有实质价值、且其处于有利地位以推进拟从事的事业。然而，审理主任否决了申请，结论是证据未能确立拟从事的事业具有国家重要性，或豁免职位offer要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未适当权衡证据且在决定中犯错。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求该

个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。－

(A) 一般规定。－签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位offer豁免－

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交

满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量权批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。作为裁量事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位offer要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人在其I-140表格上声明，他打算“ 为影响机构投资者和州营养老基金的投资项目进行定量分析 ”。其拟从事的事业包括在美国创建一家资产管理公司，提供金融分析服务，以吸引投资资本进入美国。具体而言，他打算向国际机构投资者提供定制投资方案及相关管理服务。这些服务包括“ 通过在全国范围内发现另类投资资产来发起和执行美国投资交易 ”。在其拟从事事业概要中，申请人表示他“ 将雇用金融分析师进行研究、分析、预测、项目管理和客户关系管理，以向亚洲机构投资者获取美国投资 ”，其长期目标是创建美国与亚洲投资者进行各自跨境投资交易的通道。在申请人拟从事事业的前三年，他计划向既有客户提供美国投资方案和收购，以为其资产管理公司带来即时收入，从而使该公司能够作为吸引外国投资进入美国的中介。他确定了三家韩国潜在客户以及他作为拟从事事业一部分将向这些机构客户提供的服务。申请人在提交I-140申请时的职务是[已隐去]韩国业务的董事总经理，负责为企业和机构客户指导房地产项目。他表示计划利用其在整个职业生涯中为[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]工作时积累的“ 技能、知识和成功记录 ”来执行其拟从事的事业。

申请人提供了大量解释，说明其拟从事的事业如何具有国家重要性并将产生广泛影响。例如，他声称其拟从事的事业具有吸引外国资本进入美国的现实潜力，从而创造显著的经济和社会效益。此外，他表示，由于其拟从事的事业将吸引大量投资资本进入美国，将有利于经济、改善资本市场、应对外国对美投资急剧下降，并创造就业。

为支持其主张，申请人提供了大量关于美国及其经济财政健康状况的媒体报道，以证明外国对美投资下降如何产生了重大负面影响。他还提交了关于韩国如何寻求外国房地产和证券投资以改善其经济和财政的文章。此外，他还提供了众多来自政府和私营部门金融与投资行业人士的支持信。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），告知申请人除其他不足外，证据未能确立拟议事业的全国重要性。具体而言，审理主任指出，证据未能充分确立该事业将产生更广泛的经济影响、创造大量就业机会或对金融行业的进步作出贡献。在RFE回复中，申请人提供了一封新的支持信、一封评估拟议事业的意见书、更多关于金融和投资的媒体文章和报道，以及对其拟议事业更深入的说明。

在对证据进行彻底审查后，审理主任认定证据不足以确立拟议事业的全国重要性，因为其未能证明申请人的工作将如何产生经济或就业创造影响，或影响更广泛的行业。审理主任最终认定，证据未能显示申请人事业为美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。我们同意。

虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。1 在对记录的重新审查中，我们认定申请人未能确立其拟议事业的全国重要性。在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id. 我们还通过审查记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据来评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求。举例而言，“ [一]项有重大潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

1 我们注意到审理主任的决定将申请人的拟议事业描述为“ 电气工程师 ”。虽然我们承认这是一个错误，但由于审理主任正确地讨论了申请人的证据，我们认定该错误属于无害错误。

我们审查了最初提交的信件以及申请人在RFE回复中提交的补充信件。信件作者赞扬申请人的个人和专业成就及资质。他们还指出了金融和投资领域的重要性。然而，大多数作者未讨论申请人的拟议事业或实质性地证明其全国重要性。例如，_____I 公司管理办公室的副总裁未讨论申请人的拟议事业，而是描述了申请人2012年的服务如何帮助I 获得有利的债券价格并吸引额外的I 投资资本。尽管I 表示申请人的策略使I 得以克服韩国公司通过债券融资能力的传统障碍，但记录中的证据不足以支持认定申请人的服务对整个国家产生了积极影响，而非仅对I 具体产生了影响。

讨论该交易的韩国新闻报道解释了I 的成功以及该交易可能如何影响了韩国的信用评级，但该文章未提及申请人是策划其背后策略的具体个人。虽然我们承认申请人从韩国企划财政部获得了四项奖项，表彰其对金融行业和国家经济的贡献，但记录中不包含证据显示这些奖项在颁发机构之外得到认可，或表明对该领域整体具有影响力。尽管这些奖项确实简要提及了申请人贡献值得获奖之处，但记录中缺乏关于每个奖项的声望程度、有多少人竞争该奖项、或企划财政部如何决定获奖者的充分独立客观证据。即使我们接受这些奖项作为申请人过去在韩国影响力的证据，这也不能证明申请人的拟议事业将如何影响美国。

另一封支持信的作者，I 一家I 私人银行亚洲分行的首席执行官，提出了他的意见，认为申请人的拟议事业可以吸引国际投资者并产生外国资本流入美国，但他并未表示该拟议事业将在与国家重要性相称的层面上影响国家。相反，他表示外国资本的受益者将是使用申请人服务的美国利益相关方。
____ 一家私人证券公司全球投资总监，提交了一封包含其对拟议事业专业意见的信件。他概述了普遍接受的经济原则，以及额外资本对经济及其就业市场的影响，以说明申请人的事业有潜力在一般经济层面上惠及经济和劳动力市场。具体而言，I 表示拟议事业的服务将创造新的跨境投资交易和金融解决方案，其带来的利益将超越单纯的资本注入经济。他描述了申请人计划合作的另类资产，以及其拟议事业的结构如何使申请人能够覆盖广泛的地理区域。关于拟议事业的全国重要性，I 逐字陈述如下：

发起另类投资计划所需的过程使他的拟议事业具有全国性影响，其方式是将外国

投资资本引入美国不同地区，包括经济萧条地区……[申请人]将帮助实现美国公司、商业组成部分或在全国各州开展的项目中未知或被忽视的价值……[申请人的]事业可为重要项目的融资发挥关键作用，这些项目反过来提供此前无法获得的商业活动或基础设施，从而改善美国整体福祉。
虽然我们承认I 认为拟议事业的效应将惠及美国经济和就业市场，但我们认定其评估不足以支持认定拟议事业将产生比一般经济活动已经具有的影响更广泛的影响。我们认定，未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的信件并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id. See also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（专家意见证词不一定意在作为“ 事实 ”证据）。

一家全球投资公司的总法律顾问兼董事总经理，对申请人及其拟议事业可能提供的潜在利益给予了高度评价。例如，他表示申请人将“ 充分利用其对各种资产类型、地理区域和管理策略的专业理解，这些策略为其外国投资者客户进行了优化。他的服务无疑将为与其合作的金融机构增添显著价值……惠及寻求出售资产的美国利益相关方以及买方投资者。 ”该信件表明，申请人拟议事业的主要影响将惠及外国投资者客户、与申请人合作的机构、寻求出售资产的美国利益相关方以及购买资产的投资者。因此，我们认定该信件不支持认定申请人的事业将在与国家重要性相称的层面上影响美国，而非仅影响交易中涉及的个别当事方。

在补件通知答复中和上诉时，申请人经常引导我们注意为支持拟议事业重要性而提交的报告和文章。虽然这些附加文章和报告提供了有用的背景信息，但它们讨论的是COVID-19疫情造成的经济和就业市场困境以及经济复苏的可能解决方案。记录中没有任何文章或报告讨论申请人的拟议事业，或该事业将如何产生如此重大的影响以致达到国家重要性水平。虽然我们承认金融行业很重要，但这一认可并不必然确立申请人拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的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"。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

关于其拟议事业，申请人通过解释"位于一个地理位置的资产与另一个地理位置呈现不同的风险和回报特征情景。例如，经济萧条地区的多单元住宅综合体可能更适合某

特定投资者，因为与都市区附近同类资产相比，进行股权投资负担相对较小"（原文有误）来强调其全国性覆盖范围。他通过解释其行业的运作方式来为其拟议事业对经济的影响提供背景。申请人进一步解释说，新资本进入经济体会创造对产品和服务的额外需求，这将促使供应商通过增加生产来回应，进而要求供应商雇用更多人员并增加投资以满足增加的产量水平。虽然我们承认并理解供需对经济的基本影响，但申请人未能充分支持其主张，即其拟议事业将具有上升至国家重要性水平的重要意义。尽管他解释其服务将极大地惠及数千家美国公司，但他既未指明数千家对其服务感兴趣的公司，也未提供充分证据以得出结论认为其拟议事业将在如此大规模上运作。我们承认任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，仅此事实不足以确立申请人计划提供的服务将以如此规模惠及美国经济、劳动力市场或金融行业以致达到国家重要性水平。例如，他未提供证据说明其预期拟议事业引发的"溢出效应"或经济"连锁反应"将足够重大以影响税收或国内生产总值（GDP）。

审理主任指出，申请人未提供充分证据证明任何可直接归因于其拟议事业工作的预计美国经济影响或就业创造。在上诉时，申请人声称审理主任仅考虑了其拟议事业的直接影响而非间接影响。经审查全部记录，我们得出结论认为申请人未提供充分证据证明直接或间接影响。申请人提供了其拟议事业的财务预测，包括其资产管理公司未来四年的收入和支出，以及申请人打算雇用多少员工。尽管申请人打算在其资产管理公司内直接为其将雇用的人员创造九个工作岗位，但他未解释九个工作岗位如何达到国家重要性水平，也未说明这些工作岗位将位于何处。此外，尽管他声称拟议事业将创造额外的间接就业，但他未提供证据说明这将如何发生。相反，为支持其主张，他依赖于对资本主义市场中供需如何运作的解释。申请人未为其财务数字提供依据，这些数字也非来自独立客观的来源。他未解释他将如何实现其预计收入水平，而这必然取决于他计划合作的机构客户数量及其各自的财务状况，以及他们寻求购买的资产所在地。就目前记录而言，这些预测似乎不过是猜测。

尽管申请人主张审理主任未适当权衡和考虑证据，且申请人无需为其资产管理公司指定确切地点，但我们得出不同结论。以申请人的例子来说明，一位韩国投资者可能使用申请人的服务来定位并融资购买美国经济萧条地区的多单元住宅综合体。在此，申请人要求USCIS在没有充分佐证证据的情况下假定，通过各种经济和市场力量，此类购买事件将赋予美国达到国家重要性水平的利益。申请人未指明该综合体的位置或申请人自己资产公司的位置、相关各方、九个预计直接工作岗位的位置、因该综合体或其公司而创造的任何间接工作岗位的位置、税收

对这些地区的影响，或该事业整体将如何为这些地区带来收入。我们得出结论认为，即使拟议事业不受地理位置的约束，这也不能免除申请人提供该事业所声称影响的证据的举证责任。

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水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。虽然申请人的拟议事业可能赋予所涉个体当事方利益，但申请人未确立这些交易或此类多次交易将如何以与国家重要性相称的水平影响美国经济或金融行业。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在没有关于可归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的"实质性积极经济效应"水平。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。

记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件所要求的。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三要件对其资格的进一步分析将无实际意义。由于所确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第二和第三Dhanasar要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们得出结论认为其未证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面有资格获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。