JUN182025_05B5203 · 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：33360839 日期：2025年6月18日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人符合EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、并因此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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)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，加上在该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求的自由裁量豁免，且该豁免“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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

1 专业人士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。本法第101(a)(32)条。

及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人拟担任一家有限责任公司的所有者和首席运营官，该公司向其他企业提供企业财务管理服务。该有限责任公司（将设于佛罗里达州[已隐去]）的重点是帮助企业家和其他企业主提高盈利能力，以便他们能够发展业务并扩展到其他地区。该有限责任公司的客户将包括咨询公司、房地产公司、银行、金融机构和会计师事务所。3

A. EB-2分类与Dhanasar第一项要件

SCOPS认定申请人已确立其作为本法所定义的高级学位专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。因此，上诉中唯一的问题是申请人是否已证明其有资格获得对职位offer和劳工证要求的自由裁量豁免，且符合国家利益。因此，本办公室将适用 Matter of Dhanasar 的三要件框架和USCIS政策来评估其拟议事业。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，申请人拟通过其有限责任公司向其他企业提供企业财务管理服务，所提供的服务包括资产负债表分析、银行对账、成本和费用映射分析、财年利润表编制、企业资源规划服务实施、财务规划和财务控制。由于一项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，本办公室同意SCOPS的意见，即拟议事业具有实质价值。

接下来，本办公室必须考虑拟议事业是否如Dhanasar所设想的那样具有国家重要性。在确定国家重要性时，Dhanasar解释称，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室必须关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步解释称，“ 我们寻找更广泛的影响 ”

2 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）。
3 尽管本办公室不会讨论申请人商业计划的所有方面或随本申请提交的每一份文件，但本办公室已依照先例决定 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369，对每份文件的相关性、证明价值和可信度进行了审查。

拟议事业的，并且“一项事业可能具有国家重要性……，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。对于创业型事业，USCIS还考虑诸如该事业的收入增长潜力、创收和创造就业等因素。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（“企业家的具体证据考量”）。为证明创业型事业具有国家重要性，相关证据可包括拟议事业在创收方面表现出增长和/或在美国创造了就业，以及申请人对该增长的贡献。同上。该证据与其他证据相结合，例如实体位于经济萧条地区且已受益或将受益于该实体创造的就业，也可能具有国家重要性的证明力。同上。因此，在此，申请人必须证明其拟议事业的国家重要性，而非商业咨询或财务管理服务领域的国家重要性。

为支持其关于拟议事业具有国家重要性的主张，申请人提交了商业计划、个人陈述以及来自管理咨询和财务管理领域人士的推荐信。申请人称所提供的证据足以证明其事业具有国家重要性，然而，经重新审查，本办公室同意SCOPS的意见，即该证据未达到适用法律和政策所规定的标准，理由如下。

第一，申请人未能证明其拟议事业的影响将超出其有限责任公司的客户和顾客范围，从而被认定为Dhanasar案所设想的具有国家重要性。相反，申请人依赖管理咨询、财务管理和创业精神这些领域的重要性来主张其拟议事业具有国家重要性。然而，申请人对这些领域的强调是不恰当的，因为正如我们在Dhanasar案中所解释的，即使申请人从事的是具有国家重要性的领域（如STEM）内的重要活动（如大学水平教学），除非证明该事业对该领域具有更广泛的影响，否则该事业不一定能达到国家重要性的水平。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在其商业计划中，申请人强调管理咨询和财务管理领域对于发展我们的经济以使企业繁荣是必要的。此外，她的计划还包括与需要更多财务经理相关的统计数据，以及她的职业总体前景是积极的，尤其是在佛罗里达州。然而，这些信息强调的是其领域的重要性，但不足以证明其事业具有国家重要性。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（主张为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。因此，虽然我们承认财务和管理咨询领域是重要的，但仅凭这些信息不足以证明拟议事业具有国家重要性。Id. 此外，我们承认该事业的一部分包括创建一个“知识工厂”，她的有限责任公司将通过在线课程传授知识，旨在提高组织开展业务活动的能力，增加其价值、生产力和胜任力。然而，由于申请人未解释“知识工厂”将如何充分超出

其潜在客户和顾客的范围来影响美国经济，或更广泛地影响财务管理或管理咨询领域，她未能证明其事业如何与国家重要性相称。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。因此，总体而言，证据不足以证明拟议事业对其领域的更广泛影响。Id.

第二，申请人的证据不足以支持其主张，即其财务管理方法具有如此创新性，以致其事业具有国家重要性。在其个人陈述中，申请人称其创新方法包括“ 了解财务咨询行业的最新趋势、技术和最佳实践 ”，并强调其有限责任公司将区别于该领域的其他公司，因为她将使用“ 在任何机构中都找不到的、其差异化将影响其他专业人士的 ”商业策略。她的陈述接着描述了她将用于开展专业服务的工具和方法。4 然而，申请人打算使用的工具或方法似乎都不具有如此创新性，以致其事业将影响财务管理或管理咨询领域，更广泛地，并以与国家重要性相称的水平产生影响。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 375-76；另参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（解释如果一项事业在特定领域内产生国家或全球影响，例如某些改进流程（如医学进步或改进的制造工艺）所产生的影响，则该事业可能具有国家重要性。）

第三，申请人未能充分证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或在收入增长、收入创造或就业创造方面为我国提供实质性的积极经济效应。申请人主张其事业将产生以下经济和社会影响：

- 在未来五年内创造八个直接就业岗位和31个间接就业岗位。
- 在未来五年内投资1,422,800美元用于员工薪资。
- 在未来五年内向美国政府缴纳371,419美元的薪资税。
- 在未来五年内创造2,923,008美元的收入。
- 使用该有限责任公司服务的其他企业的盈利能力和增长。
- 促进环保实践，如减少废物和排放、使用可再生能源、公平劳动实践、增强多样性和包容性、支持社会事业以及遵守法规。
- 将其有限责任公司预算的百分之五投资于社区的地方文化、艺术和社会行动。
- 促进经济发展和美国竞争力，这些是美国政府利益和关切的事项。

为支持其预计的就业数字，申请人使用了经济政策研究所（EPI）的就业乘数公式。然而，EPI乘数公式使用更广泛的行业类别（即建筑、采矿、公司管理等）来预测就业创造。因此，EPI乘数公式的数据不足以针对申请人的拟议事业进行定制，从而无法有说服力地支持上述经济影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。此外，申请人的商业计划引用了美国商会小

4 例如，她解释说她将使用Freshbooks软件履行其会计职责，使用Excel制作项目成本模板，使用Agile编制财年收入报表，以及使用财务监控工具确保合规和控制。

企业国家的信息，该信息指出小企业“ 占所有新增就业岗位的四分之三 ”，并主张小企业是“ 美国经济的命脉 ”，因为它们推动创新和竞争力。然而，在没有具体计划证明她打算如何创造收入的情况下，无法看出申请人的有限责任公司将创造收入并创造就业。Id. 在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，申请人未能履行其举证责任，证明其创业追求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。

同样，申请人关于其事业将促进环保实践的主张虽然值得称赞，但不足以证明其拟议事业的国家重要性。Id. 在其商业计划中，申请人引用了一个名为“ 三重底线 ”的可持续发展概念，该概念着眼于组织应如何更广泛地看待其绩效，超越经济影响，包括社会和环境关切。她的计划还讨论了实现这些结果的行动措施。例如，经济视角侧重于提高生产力，而环境视角则考虑通过安装定时器、扩散器、流量调节器和配重或恒温龙头来实施饮用水措施。同样，社会视角侧重于培训处于弱势社会经济状况的年轻人和成年人。虽然这些举措可能影响其员工和客户，但记录并未证明它们具有在国家重要层面上广泛增强社会福利或文化丰富的重大潜力。

第四，申请人提交了与我们对Dhanasar第二项标准的分析相关的证据，该标准涉及她是否处于有利地位推进其拟议事业。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（指出第二项标准将焦点转向外籍人士，并考虑诸如“ [外籍人士]的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣 ”等因素。）在上诉中，申请人称“ 必须强调，将像巴西这样资源往往有限的国家的技能带到美国，为我提供了独特的视角以及非凡的适应能力和创新能力。 ”然而，她的专业经验并不侧重于拟议事业的 merit 和重要性，而这些是分析Dhanasar第一项标准时的相关因素。

最后，在上诉中，申请人提交了一份陈述及其对SCOPS补充证据请求的答复副本，并主张SCOPS未适当考虑其申请，且她符合国家利益豁免的资格。然而，申请人未指出SCOPS犯错的具体例子，且基于上述理由，我们同意SCOPS的意见，即申请人的拟议事业不具有国家重要性。

B. Dhanasar的第二和第三项标准

Dhanasar的第二和第三项标准涉及申请人是否处于有利地位推进其拟议事业；以及总体而言，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。然而，由于她未满足第一项标准，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三项标准下资格的论点

Dhanasar框架。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26 (1976)（per curiam）（裁定各机构无须对最终决定所不必要的问题作出“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，我们认定其未能证明符合国家利益豁免资格，亦未能以其他方式表明其凭裁量权应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。