JUN292026_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：40794621 日期：2026年6月29日

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，并寻求豁免附属于该分类的职位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)。

USCIS驳回了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的底层EB-2签证分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合底层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、艺术或商业领域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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了底层EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，以符合“ 国家利益 ”。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分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人拟从事的事业是“ 为中小企业（SMEs）设计、实施和优化财务工作流程，以提高财务效率、改善现金流管理，并在全美商业领域实现数据驱动的战略规划。 ”她进一步解释称，其工作“ 涉及利用现代技术，特别是应用程序编程接口（APIs），来整合会计、运营和预测系统。 ”她还表示，计划通过“ 在行业会议上发表演讲来分享其见解和方法，促进跨部门的知识交流与协作。 ”

A. EB-2分类

申请人提交了其外国人口研究学位证书和外国商业与金融文凭，以及学业成绩单和学历评估。值得注意的是，学业成绩单显示其人口研究学位是在三年学习后授予的，其商业与金融文凭是在一年学习后授予的。此外，学历评估指出，“ 在审查[申请人]的学历经历后，可以明显看出[申请人]已满足课程要求，这些要求与在美国认证高等教育机构完成四年制学士学位课程所要求的课程实质相似且等同。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将高级学位定义为“ 任何高于学士学位的美国学术专业学位或外国同等学位 ”（着重号为原文所加）。该法规进一步规定，“ 美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域至少五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位 ”（着重号为原文所加）。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所设想的是单一学位，无论是美国学位还是等同于美国学位的外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)并不设想将不等同于美国学位的学位与同样不等同于美国学位的文凭相结合，以构成等同于美国学士学位的资格。

因此，申请人未能确立底层移民分类的资格，本办公室撤回USCIS的相反认定。

1 参见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为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

B. 实质价值和国家重要性

本办公室现在审议申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。2 Dhanasar标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。USCIS认定申请人拟从事的事业具有实质价值，本办公室同意。然而，USCIS认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。

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的前瞻性影响。同上。在Dhanasar案中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“ 我们寻找 ” 拟从事事业的 “ 更广泛影响 ”，并且 “ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ” 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效应，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。

在上诉中，申请人主张USCIS未能 “ 正确且恰当地考虑有关拟从事事业国家重要性的可行、有证明力的证据 ”。申请人指出，在以往案件中，联邦法院已注意到，未考虑或讨论申请材料中全部证据的决定构成审理过程中的重大错误。申请人依据Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)来支持其主张，即USCIS未能整体考虑全部证据存在错误。本办公室同意审理者应考虑记录中的相关证据，但也指出，美国地区法院的判决（如申请人所引者）不具有约束性先例效力。地区法官判决背后的推理在适当提交本办公室时会得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在USCIS未考虑的相关证据的主张。事实上，USCIS具体讨论了申请人的模型计划，并认定申请人依赖的是与领域重要性相关的论点，而非拟从事事业的国家重要性。

此外，当USCIS对申请进行了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。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另参见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。

在此，申请人在上诉中继续主张其拟从事的事业具有国家重要性，因为它与 “ 增强中小企业经济竞争力 ” 的国家优先事项相一致。她强调其拟从事的事业与由

2 尽管本办公室未逐一讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

美国小企业管理局、美国商务部、美国财政部以及其他政府实体颁布的多项国家倡议相一致。然而，申请人必须证明其拟从事的事业将对这些大型政府倡议产生重大国家影响，而不仅仅是以某种方式对其有所贡献。

此外，尽管申请人主张USCIS错误地要求其事业须在全国性倡议中被具体提及，但USCIS并未表示这是一项要求。相反，USCIS正确地指出，仅显示该行业或职业总体上具有国家重要性的证据，不足以确立具体拟议事业的国家重要性。在Dhanasar案中，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是具体拟议事业是否具有足够广泛的影响以被视为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，由于提交的证据并非具体涉及她的事业，行业报告和文章中包含的信息可证明中小企业及财务管理行业的重要性，但该信息不足以证明其具体拟议事业具有国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。

此外，申请人主张“ 通过促进中小企业的财务健康，该事业直接支持全国范围内的就业创造和持续经济发展 ”。她还表示，“ 通过促进创新、创造就业和推动经济韧性，该事业将有助于推进促进包容性经济增长、增强美国市场竞争力以及确保小企业部门长期可持续性的更广泛目标 ”，从而推进美国的经济优先事项。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证实此类主张是不够的。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，但申请人并未证明其拟议事业所声称的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛的影响或产生重大积极经济效应。在此，记录中不包含关于申请人未来在其具体拟议事业范围内的工作可归因的任何预计直接经济影响或就业创造的信息或证据。因此，她未能充分解释其拟议在财务管理领域担任顾问或咨询师的事业如何具有雇用美国工人的重大潜力。虽然申请人提交了个人陈述和示范计划，概述了她可能向美国企业提供的服务类型，但她未提供商业计划，也未提供任何其他计划或预测来解释其预期活动的范围，也未以其他方式支持其关于拟议事业将在与国家重要性相称的水平上产生潜在积极经济效应的一般性主张。

此外，尽管申请人主张其倡议将“ 通过解决金融获取、素养和机会方面的差距 ”创造有意义的社会影响，并解决中小企业在服务不足社区面临的挑战，但她未提供证据证明她打算经营的地区经济萧条、其拟议事业将在经济萧条地区雇用大量工人，或拟议事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。虽然意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持这些主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Id. at 376。

此外，申请人表示，虽然她的“服务是根据每位客户的独特需求量身定制的，但她将采用的方法、技术和员工培训计划——例如应用程序编程接口（API）、高级情景建模、零基预算和驱动因素规划——旨在具有广泛适用性和适应性，适用于整个中小企业部门”。然而，申请人未充分澄清其拟议咨询公司如何使其所声称的专业服务传播到公司范围之外，从而对其潜在的国家影响留下疑问。例如，尚不清楚她所声称的创新（即使已解释）将如何公开提供而非作为专有信息保留。在其示范计划中，申请人声称她将通过会议演讲、跨行业合作和面向从业者的出版物传播其方法。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们指出，“一项事业可能具有国家重要性，例如，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。”Id. at 889。同样，申请人将其方法转让给他人的意图并未证明对财务管理行业更广泛的影响，也未达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。此外，虽然我们认可记录中潜在客户的意向书，但该证据不能确立拟议事业的国家重要性，因为它们仅强调该事业的影响是对雇用申请人提供服务的个别客户或公司的影响。因此，申请人未能表明其拟议事业将充分超越其未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响财务管理领域、经济或美国社会福利。

申请人还强调了两位个人的专家意见书。我们审查了G-O-的意見书，他是[已隐去]的首席解决方案官。虽然G-O-讨论了拟议事业及其声称的好处，但他的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如何产生此类国家重要的影响。例如，G-O-认为申请人的“方法有潜力使中小企业实现可持续增长、提高盈利能力，并为美国更广泛的经济发展做出贡献”。但除了这些概括性陈述外，G-O-几乎没有提供解释或佐证证据，直接将申请人的工作与这些声称的好处、经济增长、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会效应联系起来。我们还审查了S-S-的两封意见书，她是[已隐去]的教授。尽管该教授推测申请人的拟议事业将具有国家重要性，但她的意见性质笼统，并未有意义地涉及申请人具体工作的细节以及该工作具体如何产生所声称的国家重要影响。相反，她作出了宽泛的概括，例如“通过改善财务表现和实现更好的决策，[申请人的]工作可以帮助降低中小企业的高失败率，通常在十年内超过65%”，以及她的“倡议可以通过保留就业、增强服务连续性和支持服务不足地区的经济稳定来积极影响社区”。但她几乎没有解释申请人的事业具体如何实现这些结果。她也几乎没有提供佐证证据，直接将申请人的服务与行业、地区或国家的任何更广泛影响联系起来，如

所声称的那样。由于意见书未以与申请人拟议具体事业是否可能具有表明国家重要性的更广泛影响这一问题相关的支持性信息来支持其结论性陈述，因此它们不支持拟议事业可能具有Dhanasar第一项要件所设想的国家重要性的结论。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见，作为专家证词。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格推定性证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词的不同权重）。

最后，申请人未能证明其拟议的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济效应。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人声称她将创造就业并增加税收。然而，申请人的主张缺乏说服力。在没有关于其未来工作可直接归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其工作对美国地区或国家经济产生的任何好处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id.

III. 结论

由于申请人未依据Dhanasar检验标准的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并特此保留该等问题。3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必处理的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能如此证明，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：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)。非法居留的外国人，或本属不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表《出庭通知》而面临依据该法第240条启动遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其在未来无法获得签证或其他移民福利。

3 USCIS未经分析即认定申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业。