MAR062025_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

案号：37191153 日期：2025年3月6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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人不符合作为具有特殊能力的人的 underlying EB-2 分类资格，且其未证明豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现根据 8 C.F.R. § 103.3，本事项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 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。

I. 法律

为符合 underlying EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其为高等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。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度并将实质性惠及

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

美国国家经济、文化或教育利益，或美国福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立 underlying EB-2 分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”行使自由裁量豁免。该法第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）可作为自由裁量事项2 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

II. 特殊能力

由于申请人未表明或证明其符合持有高等学位的专业人士成员资格，其必须满足作为具有特殊能力的人的分类的至少三项监管标准。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。审理主任认定申请人满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 六项标准中的四项，但在最终实质审查中，其未显示在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。

在审查了记录中的证据后，我们将撤回审理主任在最终实质审查中作出的结论。总体而言，并综合考虑申请人所呈现的各项因素，他已充分证明其专业程度显著高于其所属的、专注于财富与资产管理的金融市场领域通常所见水平。例如，申请人于2008年创立了一家为投资者提供财务指导的公司，并担任联合创始人、首席执行官和董事会主席等关键职务。该公司服务于3,800名个人客户群，管理资产总额达650百万美元。申请人的公司还多次在主要行业刊物上被专题报道，讨论该公司的成就与成功。此外，作为ABAI（巴西投资顾问协会）及其监管工作组的成员，他负责拟定立法提案以确保金融市场的有效运作。在该职务中，申请人是导致巴西证券交易委员会四项决议颁布的法案提案的起草人之一。我们将撤回该决定中的这一部分，因为申请人已证明其符合特殊能力个人的资格。

2 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）。

III. 国家利益豁免

待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。

第一项——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 merit 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。在确定拟议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。

申请人称其是一名在金融市场（专长于财富和资产管理）领域具有公认专业知识的专业人士。关于其拟议事业，其计划管理一家成立于2021年的公司，并向巴西投资者提供财务顾问服务。根据商业计划，申请人公司提供的服务将包括帮助客户寻找最佳投资机会；就如何在美国投资向巴西公司提供建议；以及教导巴西人如何在美国投资。申请人表示其将利用其在巴西创立的公司超过3000名个人和公司的客户群，并称其预计“ 从巴西流向美国的投资量将大幅激增 ”。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人既未确立其拟议事业的实质价值，也未确立其国家重要性。3 审理主任指出，申请人未证明其事业将对其预期公司/客户之外的领域产生更广泛影响。审理主任还指出，申请人未显示其拟议工作在该领域具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将通过利用其商业关系和专业知识增加美国投资、吸引外国投资并执行将这些资金投资于美国金融市场的策略，从而有助于扩大或增加美国的金融资本总量。其进一步称，由于拟议事业可带来数百万美元的外国投资，将对美国贸易平衡产生积极影响，增强金融市场流动性并最终降低利率。申请人再次总结其先前的工作经验和资格，并主张其过去的贡献和成就表明其已作出并将继续作出具有重大影响的贡献。此外，在上诉中，申请人一般性地重申先前所主张的其拟议业务的经济影响及其职业和资格的好处，但未提供任何克服审理主任认定的新证据或论点。

关于拟议事业的实质价值，记录包括关于美国金融服务业的文件，说明该行业对美国经济的基础性作用，包括强大的

3 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二和第三项。

金融服务业的作用以及财务顾问的作用。由于申请人将与客户合作投资美国并制定定制计划、提供稳健的财务建议以帮助客户实现财务信心，其在协助客户和公司处理金融证券和经济方面具有益处。拟议事业具有实质价值。

关于国家重要性，上诉人在上诉中重申，其拟从事的工作具有国家重要性，因为他正在管理一家公司，该公司将在金融市场领域提供专业能力，专长于财富和资产管理，并将广泛增进社会福利，提供雇用美国工人的重大潜力，产生实质性的积极经济影响，在该领域具有国家乃至全球影响，并影响国家倡议。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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"。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。至于申请人的经验和能力主张，这些涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件"将关注点从拟从事的事业转移到外国人本人"。同上，第890页。此外，申请人必须确立其企业的国家重要性，而不是财富和资产管理的重要性。再者，我们寻求拟从事事业的"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内具有国家乃至全球影响"。同上。拟从事事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，都可以告知我们该拟从事事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟从事事业的特定地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟从事事业利益之外的范围。我们还指出，"一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，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。

为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作"潜在预期影响"的证据。虽然申请人的陈述反映了他有意为其客户提供有价值的财富和资产管理服务，但他未提供充分的信息和证据来证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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。同上，第893页。尽管申请人主张，他将通过利用其商业关系和专业知识来增加美国投资、吸引外国投资并执行将这些资金投资于美国金融市场的策略，从而有助于扩大或增加美国的金融资本总量，但申请人未提供有关这些投资的文件或信息，以表明它们确实对金融市场产生了影响。此外，记录未确立申请人有计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新颖方法或技术。

在此，我们认定申请人未能表明其拟从事事业将充分延伸至其客户群之外，以对金融服务行业或更广泛的美国经济产生与国家重要性相称水平的影响。

最后，我们同意审理主任的结论，即申请人未能确立其事业"具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区"。同上。虽然申请人主张其客户的累积成功和投资可以促进美国整体经济，但记录未充分支持这些主张。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明直接源于其拟从事事业的经济活动如何达到国家重要性的水平。

在商业计划中，申请人表示到运营第五年，他预计其公司年收入约为800万美元。他还表示到运营第五年，他打算创造10个直接就业岗位和36个间接就业岗位，产生工资总额2,456,201.00美元。然而，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，申请人未详细说明他预计公司创造的36个间接就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的细分以及将在何处创造。即使该事业的收入和就业创造预测不仅仅是猜测，它们也未确立该事业将以达到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业数字和收入将如何影响预期运营地区，也未提供证据表明其商业运营将影响经济萧条地区。此外，申请人表示公司将在第五年扩展至_____。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在没有关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示源于申请人事业的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的"实质性积极经济影响"水平。同上，第890页。

由于申请人未能确立受益人的拟从事事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，受益人没有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于 Dhanasar 第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯咨询性认定"）。

IV. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未能确立受益人具有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。

6