MAR282025_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：37339051 日期：2025年3月28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）

申请人系金融服务业的首席财务官兼公司财务主管，寻求以持有高级学位的专业人士身份或特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她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。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其系科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。若申请人确立基础EB-2分类资格，则须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“ 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框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（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，能够推进其拟从事的事业；以及

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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性质）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类资格，即持有高级学位的专业人士。2 唯一需要裁定的事项是申请人是否已证明其有资格或经自由裁量权衡量值得获得国家利益豁免。

申请人最初表示其拟从事事业的意图是“ 在美国设立一家金融与战略咨询公司 ”，旨在为客户公司提供“ 金融管理咨询 ”及“ 金融人才培训与发展 ”等服务。在回应审理主任的补件要求时，申请人提交了拟从事事业的商业计划书，即一家总部将设于俄亥俄州[已隐去]的公司。该商业计划书表明，[已隐去]将提供金融服务咨询，包括“ 一系列个性化金融服务，涵盖个人理财规划、投资管理、商业咨询、退休规划及税务咨询 ”，并将拟从事事业的主要重点确定为“ 了解移民的需求，并提供适应多元经济环境的解决方案 ”。

在否决申请时，审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项和第三项要件。3 关于第一项要件，审理主任审查并分析了申请人关于国家重要性的主张，包括申请人的商业计划书、就业和收入预测，以及拟从事事业与国家倡议的契合性，并讨论了其中的缺陷。

经审查，本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar分析第一项要件（实质价值和国家重要性）的决定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“ 已被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（与八个美国上诉法院一致，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要其对案件进行了“ 个别化考量 ”）。

在上诉中，关于Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人首先概述了金融服务业及其在美国经济框架中发挥的重要作用。申请人提供了此前已提交的关于金融管理者和金融服务业的证据，如职位描述和

2 审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，未涉及她是否证明其作为特殊能力个人的资格问题。

3 审理主任认定申请人已证明其拟从事事业具有实质价值，且她处于有利地位能够推进拟从事事业。但审理主任认定她未能确立拟从事事业的国家重要性，此乃法定要求。

市场研究报告。该证据确立了金融服务业的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。因此，本办公室同意审理主任的意见，即该证据不足以确立申请人拟从事事业的国家重要性。

此外，申请人在上诉中主张，拟从事事业具有国家重要性，因为它将以多种方式促进美国经济的健康。她首先声称，拟从事事业将促进服务不足社区的金融普惠，帮助其实现财务稳定、更充分地参与美国经济，并通过增加储蓄、投资和消费来推动经济增长。其次，申请人主张，通过向移民企业家及其企业提供金融服务，该事业将促进美国经济的多元化和增长。她进一步主张，拟从事事业将推动长期经济增长，因为它将致力于振兴其所在的经济困难地区，使该地区更有能力吸引新投资。申请人还主张，拟从事事业将通过为客户提供经济不确定时期所需的工具来增强经济韧性，最终支持经济稳定。

为评估申请人拟从事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。尽管申请人的陈述反映了其提供有价值的金融服务以支持客户的意图，但她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了国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，本办公室同意审理主任的意见，即记录未显示申请人的拟从事事业将充分超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响金融服务业。

为在上诉中进一步证明其拟从事事业的国家重要性，申请人强调该事业预计将在经济困难地区创造直接和间接就业。在Dhanasar案中，本办公室认定“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。经审查记录，本办公室也同意审理主任的意见，即申请人未证明拟从事事业所声称的就业预测如何在经济萧条地区具有显著潜力雇用美国工人，或拟从事事业以体现其国家重要性的方式提供了其他重大积极经济影响。

在上诉中，申请人还主张其拟从事事业具有国家重要性，因为它与若干行政命令中描述的国家倡议相一致并予以支持，例如2021年1月白宫行政命令“通过联邦政府推进种族公平和支持服务不足社区”和“与COVID-19相关的经济救济”

疫情。”4 这些行政命令分别侧重于在联邦政府范围内推进公平、为历史上服务不足的社区创造改善机会，以及联邦政府在应对由COVID-19疫情引发的经济危机方面的作用，尤其是在有色人种社区中。尽管这些行政命令以及申请人在上诉中援引的其他行政命令表明了美国政府重视且感兴趣的一系列议题，但它们的重点在于美国政府在执行这些命令中的作用；它们并未具体表明政府对申请人拟议事业或类似事业的利益。

申请人还重申，拟议事业支持2010年《小企业就业法案》中概述的国家经济政策，该法案为联邦政府提供了增加对小型企业投资及以其他方式支持小型企业以支持创造就业的机制。该立法表明了联邦政府对投资和支持小型企业以支持创造就业的重视，但与行政命令一样，其重点在于美国政府在这方面的作用；它并未确立联邦政府对拟议事业的利益。

在根据Dhanasar框架第一项要件评估国家重要性时，我们将考虑证明某一具体拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。然而，正如审理主任的决定所指出的，在与国家倡议主题相邻的领域经营企业本身并不足以确立某一具体事业的国家重要性。申请人仍必须证明其具体拟议事业在该领域的潜在预期影响。

基于上述理由，申请人未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性。因此，她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量上值得获得国家利益豁免。这一认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，因此，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第三项要件下资格的其余论点。参见 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”）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。

4 申请人还主张其拟议事业与以下行政命令一致：2018年12月白宫行政命令“建立白宫机会与振兴委员会”、2021年1月白宫行政命令“在国内和国外应对气候危机”、2021年7月白宫行政命令“促进美国经济中的竞争”，以及2021年12月白宫行政命令“转变联邦客户体验和服务交付以重建对政府的信任”。