MAY302024_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：30338017 日期：2024年5月30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）

申请人是一名财务经理，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer以及因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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。

I. 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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求的酌情豁免，即“ 符合国家利益 ”。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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，USCIS 可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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，能够推进其拟议的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求以及因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人表示，他打算经营一家公司，为美国的中小型企业提供财务咨询服务。尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认为记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人重申了关于其事业国家重要性的论点，并引用了此前已纳入记录的证据。申请人声称，美国公民及移民服务局（USCIS）“ 错误地否决了 ” 该申请，并 “ 施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求 ”。然而，申请人未指出任何被施加的不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。2 仅此一点即构成驳回的理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件，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。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。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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甚至全球影响。 ”

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
2 上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

同上。本办公室还指出，“ 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，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。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人提供了行业报告和文章，讨论巴西-美国双边投资地图、跨境投资以及疫情对经济的影响。然而，这些材料未能充分说明申请人关于其拟议财务咨询服务公司的商业计划，也未能说明这一具体事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。

申请人还提交了讨论其专业精神和专业知识的推荐信。本办公室注意到，关于申请人工作经验和表现的证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业国家重要性无关，而与第二项条件有关。3 因此，这些推荐信未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性。

申请人还提供了一份专业计划，内容如下（按原文引用）：

我打算在美国市场担任财务经理，通过我自己的咨询公司，为各个行业的美国公司提供财务咨询服务，以改善中小型企业的全球业绩，促进其业务的健康发展。通过这种方式，我可以帮助这些公司降低成本、避免破产、通过规划和战略实现增长、创造更多就业机会，从而缴纳更多税款，不仅影响当地经济，也影响整个国家的经济。此外，我还打算为正在将业务扩展到美国市场的巴西和拉丁美洲公司提供财务咨询服务，帮助鼓励外国投资进入该国，这将通过创造新就业和税收等方式影响美国经济。

凭借我多年来在多家公司财务管理方面积累的全部经验，我将提供对公司日常财务运营的监督，制定和实施短期、中期和长期业务战略和程序，研究财务和市场机会，进行诊断并提供更确切的解决方案，优化流程并生成能够加速和促进准确决策的报告，避免损失并

3 由于申请人未能依据 Dhanasar 框架的第一项条件确立资格，关于第二项和第三项条件的认定对最终决定并非必要；因此，本决定将保留对这些条件的认定。

优化运营和财务成果，从而有利于公司的增长和扩张，为美国经济做出贡献。

申请人的专业计划声称，他打算帮助公司更高效地管理业务、吸引外国投资，并扩大拉丁美洲企业在美国的市场。该计划设想创造“直接和间接就业机会，面向账户主管、会计师、市场情报分析师、会计师、律师和律师助理以及行政助理等专业人士。”为回应证据请求而提交的一份商业计划使用了同样模糊的措辞来概述申请人的意图；申请人在其商业计划中陈述如下（按原文引用）：

该公司的使命将是提供专业化的财务管理服务，以满足美国中小型企业（SME）和企业家在当今商业环境中的需求，主要通过提供财务分析和管理服务，从而在公司的财务优化方面带来显著改善和更高绩效，并帮助它们有效应对不确定性，为未来的繁荣铺平道路。

然而，申请人并未在其专业计划或商业计划中具体说明他将如何开展一项规模足以达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平的 endeavor。Id. at 890。例如，在其专业计划中，申请人引用了美国劳工统计局关于财务经理的就业预测数据，并声称“存在对合格专业人员的全国性紧迫需求以满足所述需求”。其提出的补救措施是利用其“丰富经验”来“培训和培养金融领域的新专业人员，分享[其]多年来获得的知识，这将有利于美国经济，因为这些新专业人员还可以帮助其他公司进行财务管理和战略增长”（原文强调）。同样，申请人并未具体说明他将如何完成足以在全国层面对就业市场产生影响的培训规模。值得注意的是，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893

此外，尽管商业计划概述了申请人打算提供的服务，但其主张的拟议 endeavor 的国家重要性依赖于负责任的财务管理在优化企业绩效方面的整体重要性。申请人未提供独立证据，也未以其他方式解释其公司将如何对财务管理领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。例如，商业计划笼统地强调了跨境投资的潜在好处；然而，申请人并未解释他将如何促进此类投资。再举一例，商业计划预计在运营第五年结束时雇用16人（该数字包括其本人和配偶的职位），同时产生2,009,000美元的收入。然而，申请人未为这些预测提供充分依据，这些数字也未经具有证明力的证据佐证，不足以表明该公司很可能产生积极的国家经济影响或在该领域内产生预期的国家影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.

申请人未证明其拟议 endeavor 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。具体而言，他未表明其企业将为任何特定地区或整个美国带来重大经济利益。尽管商业计划含糊地解释称，其公司的服务将有利于美国经济，因为它将通过管理效率和外国投资帮助企业取得成功，但这些主张的国家影响未得到与其具体拟议 endeavor 相关的客观证据的充分支持。目前不清楚商业计划中所述规模和范围的企业将如何显著影响其员工或客户所在的某一地区。申请人未提供证据表明他将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议 endeavor 将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来重大经济利益。因此，商业计划未证明申请人 endeavor 所产生的对地区或国家经济的预期利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

记录未确立拟议 endeavor 具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认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Dhanasar框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also 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

申请人未证明拟议 endeavor 具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未确立其有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。