OCT012025_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：39357076 日期：2025年10月1日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名金融行业的企业家，寻求就业第二优先（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要求及因此劳工证要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但她未能证明豁免所需职位要求、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进行重新审查。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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第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。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须随后证明其值得行使自由裁量权，豁免职位要求，以符合“国家利益”。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，[1] 在申请人证明以下内容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
- 总体权衡，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是在佛罗里达州中部建立一家金融咨询服务公司，“专注于定制策略、全面培训项目和以客户为中心的解决方案”。申请人表示，她的服务将包括金融素养研讨会、一对一咨询会议、商业计划制定协助、小企业合规支持、现金流管理培训和导师计划。

申请人提交了其外国公共会计学位，以及显示其于2004年至2009年完成五年课程学习的学业成绩单。此外，申请人提交了证明其拥有五年以上逐步提升经验的信函。SCOPS认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合资格并值得以国家利益为由豁免职位要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。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。同上。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

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。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。同上。此外，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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889-890页。

在上诉中，申请人主张SCOPS在分析国家重要性时的解释过于狭窄。申请人声称，SCOPS过度强调对公司服务的即时需求，并且拟议事业并未提供超越

[1] 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）。

社区、广泛影响该领域和高水平创造就业的利益。申请人还强调，Dhanasar“明确不要求以地理方式衡量国家重要性”，并主张SCOPS似乎正在适用此前Matter of New York State Department of Transportation (NYSDOT), 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)中审理国家利益豁免申请的分析框架，而该框架已被本办公室在Matter of Dhanasar中的先例决定所撤销。申请人断言，证据明确表明其拟议事业具有国家重要性。

作为初步事项，本办公室不采信申请人关于SCOPS可能不当依赖本办公室已被撤销的Matter of NYSDOT决定的主张。申请人正确地指出，Matter of Dhanasar中引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。Matter of Dhanasar第887页。然而，本办公室不同意SCOPS在认定缺乏国家重要性时依赖了申请人事业的区域性性质。相反，SCOPS认定申请人未提供充分信息和证据，以证明拟议事业将产生诸如收入或创造就业等重大积极经济效应，并且申请人未表明其拟议事业将对其领域产生更广泛影响。尽管以区域为重点的事业可能具有国家重要性，但其仍必须具有广泛影响。同上，第889页。经重新审查，本办公室同意SCOPS的意见，即记录未能证明申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，具体如下所述。[2]

在此，申请人相当重视中小型企业（SME）和女性企业家的重要性，并提交了讨论这些领域的各种文章和报告。申请人泛泛而谈，依赖中小企业整体优化对经济和社会福利的潜在益处，并声称通过提高金融素养和提供定制金融解决方案，其事业将促进创造就业和经济增长。她还主张，其事业与国家级倡议相一致，“通过金融素养和专业咨询（包括合规支持、商业计划制定、现金流管理培训和导师计划）确保中小企业改善并赋能社区”。她断言，其综合方法表明该事业对美国具有战略性和有益性质，因为这将促进经济增长并赋能企业家创造就业。

然而，申请人未着眼于其具体事业的前瞻性影响。特别是，她未证明其具体事业将如何实现这些目标并对领域、地区或国家产生更广泛影响。这些文章和报告仅提供上述领域的一般背景信息，并未具体涉及或讨论申请人的拟议事业，包括其具体事业可能如何更广泛地影响这些领域。尽管本办公室承认中小企业和女性企业家总体上具有重要性，但如上所述，相关问题并非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第889页。仅仅在重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。申请人仍必须证明该具体事业在该国家重要性领域中的潜在前瞻性影响。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

此外，尽管申请人提交了一份商业计划书，概述了其事业可能带来的经济影响，但她未就其所用数字的依据提供充分的解释或证据支持。然而，即使假定这些数字准确无误，申请人仍未证明其声称的就业和收入预测如何显示出雇用美国工人的重大潜力，或如何为其将开始运营的中佛罗里达地区或全国带来其他实质性的积极经济影响。例如，尽管她预测运营第一年的收入为200,000美元至300,000美元，到第五年增至738,920美元至1,034,488美元，但她未确立该数据的重要性，也未解释对地区或国家经济的益处如何达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。此外，尽管商业计划书声称她将在运营第一年雇用三名员工，到第三年增至10名员工，但她未证明这些数字的相关性，也未表明这样的就业数字如何利用该地区大量劳动力，或如何在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。商业计划书还指出佛罗里达州有大量农村人口，且拟议事业将侧重于中佛罗里达“萧条地区的经济振兴”。然而，申请人提供的细节和文件很少，不足以充分证明其咨询服务如其所称可能对佛罗里达州经济萧条地区产生全国性影响。虽然任何商业活动的增加都有可能在一定程度上积极影响经济，从而影响社会福利，但申请人未在其拟议事业与任何可证明的经济或社会影响之间提供足够直接的关联，以确立其拟议事业的全国重要性。

记录也不支持该事业如其所称将具有其他全国性重要影响。申请人声称其拟议事业“将通过专注于为中小型企业，尤其是女性企业家提供专业金融服务，来加强美国的经济基础设施”，并“将推动服务不足的农村地区的经济赋权和可持续增长”。然而，申请人未为这些主张提供支持，记录中的证据也未确立其事业将直接导致对该领域的更广泛影响，或在这些努力方面提供超出对其潜在客户益处的充分贡献。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业能够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金融领域、经济或美国社会福利。

我们还考虑了由 专业实践助理教授撰写的专家意见书，以及现任和前任 I l雇主和工作同事撰写的推荐信。然而，这些信件也未确立该事业的全国重要性。尽管该助理教授讨论了拟议事业及其声称的益处，但其意见在很大程度上是结论性的，未充分解释申请人的工作如何产生此类全国性重要影响。例如，该教授认为申请人公司的“影响超越单个企业”，其“方法不仅支持个体企业家，还促进农村社区的更广泛经济发展”。但除这些概括性陈述外，该教授几乎未提供解释或佐证证据，将申请人公司与此类声称的益处、

经济增长、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会影响直接联系起来。相反，该教授的观察更多依赖于对典型商业活动结果的概括，而非提供证明性信息，说明申请人的特定事业将如何具体实现这些结果，以及任何影响如何充分超越申请人将服务的直接客户，达到全国重要性的水平。

同样，申请人的推荐信在确立申请人符合Dhanasar第一项要件方面几乎没有证明价值。尽管作者赞扬申请人的技能、个人素质和过往成就——这些因素更多与第二项要件相关——但他们未讨论申请人具体的拟议事业或其影响。

因此，我们同意SCOPS的意见，即记录未表明除向潜在客户提供的益处之外，申请人的拟议事业将产生达到全国重要性水平的更广泛影响。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；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。Id. at 890。

SCOPS认定申请人处于有利地位推进其拟议事业，但未根据第二项要件分析证据。经重新审查，我们不同意SCOPS的意见并撤回SCOPS的结论。尽管申请人具备会计师的资质和经验，但我们认定记录未表明她处于有利地位推进其作为企业家拥有和经营一家专门服务于中小型企业和女性企业家的金融咨询服务公司的事业。

Dhanasar裁决阐明了在确定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业时可考虑的若干因素，其中包括若干与创业努力相关的因素。Id. 这些因素包括在类似努力中的成功记录、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。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。

申请人提交了其简历以及前雇主和同事的推荐信。这些信件概括描述了申请人的工作职责，并赞扬其知识和技能。然而，这些信件未进一步阐述或充分解释申请人的工作如何在该领域得到运用，或以其他方式构成成功记录。此外，信件缺乏具体性，未表明其工作如何影响该领域或行业，从而展示成就历史，使其处于有利地位推进其拟议事业。

此外，记录缺乏实现拟议事业的任何进展的文件，此类进展可能包括将企业设立为法律实体、企业注册、获得任何必要资金、租赁或购买经营场所，以及雇用员工和承包商。在此，记录未表明申请人在撰写商业计划书之外为其新企业的创办做了任何准备。申请人的商业计划书本身提供了各种财务预测和人员配置预测，但缺乏独立和佐证的证据支持这些预测。

此外，记录中没有任何迹象表明申请人已成功获得潜在投资者或客户的兴趣。申请人附上了佛罗里达州三家不同公司的信件。值得注意的是，这些信件未使用公司信笺。尽管如此，这些信件同样表达了“参与您的计划/项目”的兴趣。然而，公司代表未讨论商业提案的具体内容，申请人也未表明其他佐证证据证明这些兴趣将转化为推进其商业事业的合同或客户。

尽管“我们并不……要求申请人证明其事业更有可能最终成功”，但在此记录中关于其作为会计师的成就的信息多于关于其拟议企业前景的信息。Id. 因此，我们不同意SCOPS的意见，并认定申请人未确立其符合Dhanasar框架的第二项要件。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar检验标准的第一项或第二项要件确立资格，我们无需处理其在第三项要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决结果所不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。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。申请人在此未能做到，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。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或本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）而依据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。