SEP032026_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：43922345 日期：2026年9月3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）

申请人是一名金融风险专家，寻求作为持有高级学位的专业人士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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

USCIS拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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签证分类的资格，申请人必须证明其是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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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）。

• 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以推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、国家利益豁免

USCIS认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础EB-2分类资格。本办公室同意该认定。因此，剩余问题是申请人是否根据Dhanasar框架确立了国家利益豁免的资格。

Dhanasar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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。USCIS认定申请人的拟议事业不具有实质价值。本办公室不同意，因为该事业属于具有实质价值的领域范围，即商业。同上。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其国家重要性。

申请人表示她于2020年从一所美国大学获得金融风险管理硕士学位，并于2018年从中国的一所大学获得数学和经济学双学士学位。申请人称她自2021年6月起受雇于_____担任风险报告高级分析师，并打算继续作为市场风险专业人士就业，包括担任“市场风险分析师、量化风险分析师、[或]金融风险专家”。她主张其拟议事业“是通过制定与监管标准直接一致的金融风险指标、VaR（风险价值）回溯测试和压力测试的开发规范，来加强美国金融体系范围内监管风险框架的可解释性、透明度和监管一致性。”她进一步表示她将专注于推进“金融风险管理方法论、美国联邦银行机构认可的基础工具”，包括“巴塞尔委员会……用于衡量组合风险、确定监管资本要求以及评估不利市场条件下的韧性。”

申请人称其拟议事业具有国家重要性，因为它通过将复杂的市场数据转化为可衡量的指标，使金融监管机构和机构能够评估系统性敞口并确保资本充足性，从而支撑美国资本监管和投资者保护，进而增强美国金融体系的稳定性。她强调，这些框架的一致实施对联邦机构而言是国家重要事项，包括联邦储备委员会（FRB）、货币监理署（OCC）、联邦存款保险公司（FDIC）和证券交易委员会（SEC）。申请人还强调了她在全球系统重要性银行（G-SIBs）的美国监管框架方面的工作、VaR和回溯测试在美国小型金融机构的机构应用，以及VaR和监管回溯测试的公开传播和开源贡献。

用户后来发出补件通知（RFE），指出证据未能证明申请人的方法具有新颖性、独特性或具有国家意义的贡献，从而使其区别于该领域的其他人。USCIS表示，所提供的证据未能证明申请人的工作将如何比执行其职位职责的典型雇员对美国产生实质性更大的利益。因此，SCOPS要求提供额外证据以证明申请人拟议事业的潜在前瞻性国家影响，包括更详细地描述其拟议事业以及为何具有国家重要性，以及它如何在其领域内具有国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性积极经济效应、广泛增进社会福利和/或影响政府实体描述为具有国家重要性的事项。

作为回应，申请人再次指出FRB关于加强监管风险框架的透明度、可解释性和监管一致性的提案，重申这些提案如何直接塑造资本如何分配、信贷如何供给以及金融压力如何在美国经济中传播。申请人强调“ COVID-19 VaR回溯测试事件 ”和硅谷银行的倒闭是明确的例子，说明薄弱的框架层面保障措施如何导致监管资本数十亿美元的扭曲、信贷收缩以及经济活动的全系统不稳定。申请人表示，其加强监管框架的拟议事业有潜力通过改善金融稳定、增强经济韧性和支持信贷的持续流动，显著影响美国经济，从而具有国家重要性。

在拒绝申请并认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，USCIS认定她未能证明其拟议事业将如何如Dhanasar所设想的那样对其领域产生广泛影响。用户表示申请人的计划含糊不清，且未能证明其事业有可能对其雇主运营之外产生重大影响。在上诉中，申请人主张USCIS错误地将其拟议事业定性为一般职业或常规工作，而非具体的以框架为导向的事业。申请人重申其在记录中的先前主张，并表示USCIS未实质性地评估有关其拟议事业更广泛影响的证据。

在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找拟议事业的更广泛影响 ”，指出“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 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效应的事业，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。 ”Id. at 890。

首先，申请人未能以通俗语言充分阐述其拟议事业，以便正确理解其所主张的国家重要性。例如，申请人经常使用

各种行业术语，并且没有以基本语言充分描述这些概念，例如VaR（风险价值）和回测，而这些描述对于理解其完整意义以及进而理解她在这些框架上的工作可能产生潜在未来国家影响的可能性是必要的。此外，申请人没有适当澄清在获批申请下她将在何处工作。值得注意的是，申请人称受益人自2021年起在l[已隐去]担任风险报告高级分析师；然而，记录没有明确表明该雇佣是否会继续。申请人仅含糊地称她将继续作为市场风险专业人士受雇，包括“ 市场风险分析师、定量风险分析师[或]金融风险专家 ”。然而，申请人没有明确说明在获批申请下她将在何处工作，从而对其工作产生国家层面影响的潜力留下了重大疑问。

申请人还提交了证据，反映她于2025年在出版物《Risks》上发表了一篇题为[已隐去]的学术作品（该学术作品）。申请人再次没有充分描述行业术语的意义，例如[已隐去]，以理解该作品的意义，以及进而其产生国家层面影响的潜力。其次，该作品的提交表明其拟议事业更偏向学术重点，而非在大型金融机构就业，并且在没有明确表明她将从事哪一项以及如果两者兼有她将如何平衡的情况下，其产生国家层面影响的潜力仍不明确。总之，申请人就其拟议事业提交了含糊的计划，从而对其潜在未来国家影响留下了重大疑问。申请人必须用独立、客观的证据解决记录中的含糊之处，以指向真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人须证明其拟议事业将在某一特定领域具有国家甚至全球影响，或具有广泛增强社会福利或推进有价值技术或研究领域的重大潜力。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人强调其拟议事业对联邦机构（包括FRB、OCC、FDIC和SEC）以及大型金融机构而言具有国家重要性。然而，如前所述，申请人必须证明其拟议事业即使被明确界定，也很可能对这些大型政府机构、金融机构和国家议题产生广泛的国家影响，而不仅仅是以某种方式对其有所贡献。

申请人多次表示其重点是增强监管风险框架的透明度、可解释性和监管一致性；然而，她没有清楚解释或记录她在这些框架上的工作如何可能对上述主要联邦机构和全球金融机构似乎高度关注的议题产生国家层面影响。例如，申请人称她将推进“ 金融风险管理方法论，即美国联邦银行机构认可的基础工具 ”，但几乎没有解释她将如何推进这些方法论并增强透明度、可解释性和监管一致性。申请人提交了其学术作品，但没有充分表明她的工作如何对该领域作出重大贡献，或引入了会产生国家影响的新颖框架或想法。事实上，申请人没有提交任何证据表明其学术作品在其领域引起了任何关注，包括其作品被引用的证据，

这些证据可证明其对主要政府机构和金融机构潜在国家层面影响。仅证明与国家重要议题存在一致性的申请人，将导致几乎任何事业都能通过任何贡献满足Dhanasar的第一项要件这一标准。拟议事业必须具有广泛而重大的国家影响。未指明对领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. US Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

作为比较，Dhanasar中的申请人证明他在空气和空间推进领域，更具体地说是涉及5马赫以上速度的高超音速推进系统方面进行了研究和发展，并且他开发了一种准确计算高超音速气流的新方法。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891-92。此外，他提交了证据，反映他将继续研究设计和开发纳米卫星、火箭推进弹道导弹和单级入轨飞行器的推进系统，并提供了大量支持性证据，说明他的持续研究将如何帮助美国保持在高超音速飞行方面相对于其他国家的优势，包括反映他从政府实体获得研究资助的文件。Id.

在此，申请人关于潜在未来国家影响的主张不具体，仅基于与主要金融机构和机构的国家优先事项的一般一致性。没有迹象表明美国政府对推进受益人的拟议框架有具体兴趣，或她的工作将对国家金融机构作出重大贡献。例如，申请人强调最近两次危机，即“ COVID-19 VaR回测事件 ”和硅谷银行倒闭，指出它们是框架层面保障薄弱如何导致监管资本数十亿美元扭曲、信贷收缩和经济活动全系统不稳定的明确例子。然而，尚不清楚申请人在监管风险框架上的拟议工作如何对涉及数十亿美元的重大国家经济危机产生国家层面影响，并且如申请人所指出的，37家影响国家信贷和经济活动的主要金融机构。

如前所述，甚至没有充分明确申请人将为谁工作、她将如何推进其金融框架工作以及如何为其提供资金，以实现潜在未来国家层面影响。可以合理推断，有许多市场、定量和金融分析师为申请人所讨论的金融政府机构和众多其他国家金融机构工作。此外，也很可能有许多金融专业人士从事申请人所关注的金融保障工作，包括为其前雇主和/或当前雇主工作的人。然而，她提供的证据很少，不足以证明她很可能为该领域贡献新颖想法，从而实现重大的国家层面影响。

最后，申请人还主张其拟议事业将带来“ 重大积极经济影响 ”，并指出FRB和OCC的提案以及所讨论的COVID-19和硅谷银行经济危机。然而，所提供的证据并未证明申请人的事业“ 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。 ”Dhanasar at 890。在没有充分详细说明申请人实际拟议事业（无论是继续在

或其他地方就业、学术工作还是两者兼有），以及她在金融风险框架上工作的具体性质的情况下，很难得出结论认为她的工作将产生重大积极经济影响。值得注意的是，申请人没有提出明确计划，说明她将如何如所称对主要金融政府机构以及美国经济产生国家层面影响，包括对其工作实际经济影响和招聘影响的具体预测。尽管申请人工作产生的任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但她没有充分解释可直接归因于其拟议工作的潜在国家影响，也没有充分证明其事业将如何显著影响经济萧条地区。

基于所有讨论的理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未能确立其有资格或另行在自由裁量权上值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See 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“ 纯粹咨询性认定 ”）。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留、或另有不准入境或可驱逐出境情形的外国人，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获得签证或其他移民福利的资格。