JUL082026_06B5203 · 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：42219892 日期：2026年7月8日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人专长于数字化转型和网络安全，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明其符合国家利益豁免的资格。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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进一步证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。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）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

[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自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、EB-2分类

申请人表示其同时以持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的人士身份符合基础EB-2分类的资格。SCOPS未经分析即认定，申请人因持有硕士学位而符合持有高级学位的专业人士资格。然而，记录中仅包含一份由_____颁发、由马耳他教授的外国学位，名称为“计算机与信息系统理学学士，一等荣誉”；一份反映其完成2年学习或120个ECTS学分的成绩单；一份文凭补充说明；以及一份来自马耳他的资格评估。记录未表明申请人持有硕士学位；因此，本办公室撤回该认定。然而，由于SCOPS尚未适当评估其是否持有等同于美国学士学位的学位并具备5年逐步提升的经验从而符合高级学位专业人士资格，或是否具有特殊能力资格，本办公室将把EB-2分类问题留待未来程序审议。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

三、国家利益豁免

第一项要件，即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。

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。相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”。同上。在Matter of Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻求拟议事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响”。同上。本办公室还指出，“一项事业如果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，例如，很可能被理解为具有国家重要性”。同上，第890页。如果记录中的证据表明某人的拟议事业具有重大潜力，例如有助于推动有价值的 technology 或研究领域的发展，则其可能达到国家重要性的水平。 [2]

[2] 一般见6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人的拟议事业是担任首席执行官和高级技术高管，“领导美国制造业、能源和关键基础设施领域的数字化转型、零信任网络安全实施、工业4.0采用和关键基础设施韧性计划”。申请人是某科技与咨询公司I ILLC的颠覆性技术副总裁，同时担任该公司子公司I I的董事总经理。为提供其拟议事业的背景，申请人提交了关于网络安全和制造业部门的文件，形式为来自多个美国政府机构和组织的行业报告、联邦标准和联邦投资数据。申请人称其拟议事业具有国家重要性，因为其与这些文件所述问题相一致，并解释其事业将应对国家网络安全优先事项，将具有雇用美国工人的重大潜力并产生重大积极经济效应，且将对美国制造业竞争力产生更广泛影响。

尽管SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值且其处于有利地位能够推进该事业，但SCOPS认定其未能证明该事业的国家重要性，也未能证明权衡之下授予工作邀请要求豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张SCOPS的决定有误，并坚持其已证明符合国家利益豁免的资格。其主张SCOPS“不当将关注点缩小至特定公司，而非评估该事业更广泛的国家影响”，且其事业“具有远超任何单一雇主利益的影响，甚至具有全球意义”。经审查记录，本办公室不认为SCOPS不当将关注点缩小至特定公司。然而，SCOPS就该事业的国家重要性提供了结论性陈述，未提供充分分析。尽管如此，本办公室同意记录未能证明该事业的国家重要性；因此，本办公室将在本决定中对拟议事业提供更详尽的分析。

虽然本办公室认定SCOPS未不当将关注点缩小至特定公司，但申请人的拟议事业似乎与其当前就业直接相关。然而，记录未能证明其事业在其雇主之外的 national importance。

例如，申请人提交了一份其雇主的文件，题为“美国制造业市场研究与战略贡献”。该文件讨论了联邦立法、技术加速和全球格局变化如何在美国制造业部门创造前所未有的转型和投资时期，揭示了人才、网络安全、供应链韧性和数字现代化方面的差距。该文件指出，其雇主“通过其先进能力和高管领导力，具备提供高价值解决方案的条件”。该文件讨论了公司可提供的战略价值领域，包括设计部署智能工厂解决方案的计划、实施针对信息技术（IT）和运营技术（OT）环境量身定制的零信任框架、数字化和韧性措施、流程电气化，以及与教育机构建立伙伴关系和实地培训以促进劳动力现代化和人才创新。该文件还描述了通过启动数字工厂赋能、网络安全加固和基于增强现实的劳动力培训试点项目来扩大公司运营的计划；瞄准清洁技术、智能物流和机器人组件制造等领域的客户；并在符合条件时争取公共资金。该计划预计，在三年内，该公司将成为首选转型合作伙伴，

美国工业客户，并通过为政府支持的数字化和清洁制造倡议作出贡献而获得全国性认可。

然而，该计划并未阐明申请人如何通过其雇主产生具有国家重要性的影响。尽管记录中包含描述其打算向制造公司提供的服务类型的文件，但他未提供针对I I的预测，也未提供基于客观证据的预测以证明该公司潜在的经济影响或就业创造。尚不清楚其个人公司提供的网络安全服务将如何影响制造业的韧性或效率。

在上诉中，申请人重新提交了其通过雇主为I l一家建筑产品制造商所做工作的技术文件，以设计一个项目来改善其制造可用性、减少浪费、实现流程自动化，并提供实时数据用于战略决策。该文件包括改善公司网络安全和运营的项目与策略，他将其援引为因其“ 有记录的举措 ”而节省数百万美元的证据。根据I I首席技术官的一封信，其中一项举措——“ 加速韧性计划 ”——“ 解决了美国偏远制造基地的关键通信停机漏洞 ”。然而，尽管I I的信函承认申请人在为公司实施网络安全项目中的作用，且技术文件描述了他所采用的方法，但该材料并未证明其工作将如何对制造业的网络安全产生更广泛的影响。申请人在上诉中援引的项目和策略文件——包括上述韧性计划、“ 整体设备效率（OEE）计划 ”和“ 并购（M&A）操作手册 ”——均明确说明它们是为I I设计的，且均未包含成本节省数字或关于其为I I所做工作将如何影响该行业或以其他方式产生更广泛影响的信息。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. at 376。在此，记录中不包含足以证明其通过雇主为制造业部门所做工作将产生超出其客户利益之外更广泛影响的证据。

他还打算通过与技术学院和大学建立关系，创建“ 提升和培训美国工程师和管理人员以解决有记录的短缺问题的导师制管道 ”。然而，根据Dhanasar框架，职业短缺并不使拟议事业具有国家重要性。3 事实上，此类短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。尽管其创建导师制管道的意图值得注意，但申请人未提供证据证明通过其公司开发的任何培训项目将如何对工程领域的就业水平产生重大影响。

例如，他陈述称其“ [f]ounded 3 Centers of Excellence and hosted 6 Disruptive Parties creating a formal future-leader pipeline. ”（“ 创立了3个卓越中心并举办了6场颠覆性聚会，从而建立了一条正式的未来领导者培养管道。 ”）他提交了一份看似“ Disruptive Party ”（“ 颠覆性聚会 ”）框架的文件，并将其描述为“ a cross-functional innovation accelerator that mitigated $5.6M in infrastructure risk, advanced modular cybersecurity design, and embedded mentorship to foster next-generation leadership. ”（“ 一个跨职能创新加速器，降低了5.6M美元的基础设施风险，推进了模块化网络安全设计，并嵌入了导师制以培养下一代领导力。 ”）我们注意到，该文件被描述为一份为~----------~设计的框架，且未附有文件材料或解释

3 参见一般性6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(3)。

澄清其对制造业或更广泛网络安全领域的适用性。也不清楚“ 卓越中心 ”包含什么内容或它们与导师制管道有何关系。此外，在Dhanasar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，因为这些活动不会超出其学生范围而对领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，尽管申请人强调其举措和对超过二十五人的导师指导“ 创造了乘数效应，提升了国内人才，解决了网络安全方面有记录的技能差距……并增强了美国制造业竞争力 ”，但他未提供证据证明其举措和导师指导如何展示其事业在行业中的潜在预期影响。

申请人还提交了其公司的一份概述，载于一份题为“ _I___ - ....._____. ”的文件中（按原文引用）。该白皮书讨论了零信任原则的应用，讨论了制造业中的网络安全风险以及OT特有的行业挑战，并提供了技术建议和集成策略。它还提供了制造业零信任实施的战略路线图，引用公司为某些客户所做的工作作为零信任集成的示例。申请人称该白皮书已被行业论坛引用，并被财富500强公司采纳为架构基线。

然而，该陈述未得到记录中证据的佐证，例如显示引用情况的文件或哪些财富500强公司使用了申请人工作成果的证据。相反，申请人工作被采用的证据体现在与其合作开发客户网络安全解决方案的公司的信函中，包括! I其受益于其服务。

例如，提供IT管理和 I通信服务的公司Inc.的一封信称，“ [在]一次联合合作中，他的指导帮助我们设计了一种混合制造韧性架构，该架构结合了安全的卫星故障转移、有线连接、[以及]与[国家]安全框架一致的零信任访问控制。 ”一家网络安全公司 的一封信称，他们与申请人共同开发了模型和架构，声称其“ 贡献直接提升了[公司]服务美国工业市场的能力，并塑造了关键制造环境中的数据交付方式。 ”而....._____-的信函称，他“ 在实施我们的零信任安全计划方面发挥了关键作用，增强了200多个设施的网络安全态势。 ”尽管这些信函对申请人改善其网络安全态势的工作表示赞赏，但尚不清楚其向此类客户提供服务如何证明其服务对整个制造业具有更大影响。

我们还考虑了申请人关于其拟议事业将影响国家政府倡议所涉领域的主张。他将其事业与改善制造业部门网络安全的联邦倡议相关联，并强调其方法符合联邦框架，但个人将在与国家倡议主题相关的领域工作这一事实不足以证明该事业的国家重要性。申请人必须证明其拟议事业的潜在预期影响以及它如何影响这些倡议。在此，申请人主要依赖该领域的重要性来证明其事业的潜在意义，而非该事业本身产生的任何预期积极影响

本身。再次强调，我们在评估是否具有国家重要性时考虑的并非个人打算工作的行业、领域或职业的整体重要性，而是个人打算从事的特定事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

记录未确立Matter of Dhanasar第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明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框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. at 25。

IV. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，他未证明其符合国家利益豁免的资格或作为自由裁量事项应获批准。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。非法居留或否则不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第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，并可能丧失未来签证或其他移民福利的资格。