MAR232026_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：41735887 日期：2026年3月23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，并寻求豁免附属于该分类的工作邀请要求。参见《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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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)。本办公室对本案中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，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 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。同上。

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性质）。

II. 分析

SCOPS认定申请人符合基础EB-2分类中高级学位专业人士的资格，但未能依据Dhanasar分析框架确立其资格。具体而言，尽管SCOPS认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，但SCOPS认为申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

经对记录进行重新审查，本办公室认定申请人未能证明其满足Dhanasar第一项要件的要求，因此将撤销SCOPS关于该问题的认定。具体而言，虽然本办公室同意拟议事业具有实质价值，但记录不支持其具有国家重要性。由于申请人无法满足第一项要件亦属决定性事项，申请人无法确立其获得国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。2

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在判断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景影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出“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，或具有其他实质性的积极经济效应，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人称其拟议事业是“建立一家公司，!一家信息技术公司，专门向美国政府和美国中小型企业提供IT安全咨询服务。”其公司的服务将包括：风险评估与管理；渗透测试；安全审计；事件响应；安全意识培训；托管安全服务；安全架构与设计；数据丢失防护（DLP）；网络安全；身份与访问管理（IAM）；威胁情报；以及监管合规协助。

尽管申请人在上诉中主张其提交了充分证据以证明其获得国家利益豁免的资格，但本办公室认定记录未能充分证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。特别是，申请人未能表明、记录也未说明其个人公司的IT安全咨询服务所产生的影响如何充分延伸至其公司、客户及其培训的个人之外，从而在更广泛层面影响行业、地区或国家，达到与国家重要性相称的水平。

2 申请人在上诉时提交了补充文件，包括一些新证据，如其宣誓书、银行对账单和意向书。虽然本办公室未逐件讨论每一项证据，但已审查并考虑了整个记录，包括上诉时提交的证据。

申请人在上诉中主张其事业“直接回应了加强美国政府实体和企业网络防御的紧迫国家利益”。他辩称，“通过开发和实施全面的网络安全解决方案，包括先进的威胁检测、漏洞管理、安全架构设计和事件响应协议，[其公司]预计将推进支持保护国家关键功能和数字基础设施的关键技术和实践，尤其是对美国政府部门而言。”此外，他声称其事业将通过提供负担得起的IT服务和促进网络安全，广泛增进社会福利。为支持其主张，他提交了讨论网络安全和数据泄露成本等主题的各种文章，以及政府报告，如国家网络主任办公室发布的《国家网络劳动力与教育战略》。

尽管这些文章和报告提供了有益的背景信息并支持拟议事业的实质价值，但它们并未具体证明申请人的工作如何延伸至其公司、客户和受训人员之外，从而更广泛地影响这些领域并显示其国家重要性。虽然申请人主张证据显示其工作与国家优先事项一致，包括增强国家网络安全能力、保护关键基础设施以及增强中小型企业的网络安全韧性，但在一个重要领域工作——包括属于国家或联邦优先事项的领域——不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人仍须证明该具体事业在该国家重要性领域中的潜在前景影响。

但在本案中，申请人的论点和证据聚焦于其行业的普遍重要性，而未充分证明其个人服务如何具有更广泛的影响，延伸至其公司和客户之外，产生达到国家重要性水平的地区、经济或国家影响。申请人未能证明其具体事业——而非IT安全咨询师或IT安全行业整体——如何实现这些目标并对领域、地区或国家产生更广泛影响。除了笼统声称他将建立一家提供“风险评估与管理”、“网络安全”和“安全架构与设计”等各种服务的IT安全咨询公司外，他未提供足够详细的说明，例如这些活动具体包含什么、其服务与其他IT安全咨询公司的服务有何实质区别，或其工作具体如何实现所声称的目标。重要的是，他也未解释所产生的任何影响如何直接且显著到足以达到地区或国家重要性的水平。尽管其事业可能惠及其员工、潜在客户和受训人员，但他未能证明其具体事业如何影响更广泛的IT安全领域、地区或国家，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响。再次强调，虽然本办公室认可网络安全领域、IT咨询及在其中工作的专业人士的整体重要性，但相关问题并非该个人将从事的领域、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，第889页。

记录中也没有足够的证据支持他所主张的重大经济利益。例如，申请人主张其事业将通过创造就业和缴纳税款为佛罗里达州当地经济带来利益，并为美国吸引投资，这将

刺激当地产业增长。尽管申请人为其公司提供了商业计划书，但他未就其数据依据提供充分的解释或证据支持。他也未能证明其声称的就业和销售预测如何显示出雇用美国工人的重大潜力，或如何为其将开展业务的佛罗里达地区或全国带来其他重大积极经济影响。例如，尽管他预测运营第一年销售额为496,000美元，到第五年增至1,388,703美元，但他未确立该数据的重要性，也未解释对地区或全国经济的利益如何达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管商业计划书声称他将在第一年雇用五名个人，到第五年增至15名直接雇员和62.74个间接就业岗位，但他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，或如何在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。虽然任何增加的业务活动都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人未能就其拟议事业与任何可证明的经济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。

此外，申请人主张其公司的服务将使其能够“ 为增强美国整体网络安全态势与韧性作出有意义的贡献，每家企业最高可节省2.22百万美元 ”。申请人的数字似乎基于一篇题为“ Cost of a data breach 2024 ”的IBM文章，该文声称“ [将]人工智能和自动化应用于安全预防的组织在降低数据泄露成本方面影响最大，与未部署这些技术的组织相比平均节省2.22百万美元 ”。然而，这一笼统的统计数据并不等同于申请人的事业能产生同样的影响。仅凭此，申请人关于其事业将产生这一广泛经济影响的主张不足以确立其事业的国家重要性。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

申请人还表示，他将为寻求进入网络安全领域的个人提供IT培训，这将解决网络安全专业人员的“ 严重短缺 ”问题，并帮助培养全国的STEM人才。通过这样做，他主张其事业有助于建设更强大、更有能力的网络安全劳动力，并通过增加“ 熟练防御者 ”的数量来增强国家的整体安全态势。但是，正如Dhanasar案认定课堂教师的拟议事业不具有全国重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，申请人也未表明其培训活动如何充分延伸至其所培训的个人之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该地区或我国。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。而且，即使考虑申请人关于其事业具有全国重要性是因为他帮助培养STEM领域工人的主张，拟议事业可能属于STEM领域这一事实本身并不具有决定性。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出就第一项要件而言，与所有案件一样，证据仍必须表明STEM事业具有全国重要性）。如上所述，申请人未确立其培训活动将达到全国重要性的水平。仅凭此，申请人不能仅仅因为其培训活动涉及STEM领域就确立其拟议事业的全国重要性。

我们还审查了~----------~ ~----------~撰写的专家意见书，以及前工作同事撰写的其他推荐信。然而，它们也未能提供多少有说服力的证据来确立申请人拟议事业的全国重要性。这些信件在很大程度上具有结论性质，未为其主张提供充分的证据基础。例如，专家意见书称，通过以可负担的价格提供IT安全服务，申请人的公司“ 不仅保护了公司本身，还加强了更广泛的经济生态系统 ”，并将解决“ 对网络安全和IT韧性日益增长且紧迫的需求 ”。然而，除了这些泛泛之词外，两封信均未提供足够的细节或解释，说明申请人的公司具体将如何实现这些广泛目标，或任何潜在主张的利益如何延伸至其客户之外，以表明全国重要性的水平有意义且直接地影响地区或全国。同样，许多其他推荐信讨论了申请人的技能、个人特质和过往成就，但这些是Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。在第一项要件下，我们着眼于拟议事业本身。Id. at 889。此外，尽管这些信件宽泛地声称申请人的事业将对国家作出重大贡献，但它们同样是结论性的，未提供支持其主张的证据基础。因此，这些专家意见和其他推荐信在确立事业的全国重要性方面具有有限的证明价值。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。由于记录未能确立Dhanasar案第一项要件所要求的其拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否已根据Dhanasar案其余两项要件确立资格的其他问题和论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

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，他未能确立其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

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)。非法居留的外国人，或原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）而面临根据该法第240条启动的驱逐程序。这些程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其失去未来签证或其他移民福利的资格。