MAR242026_04B5203 · 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：41853860 日期：2026年3月24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）

申请人是一名系统工程师，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EB-2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)。

SCOPS拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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 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。

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。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，则必须进而证明其值得裁量性豁免工作邀请要求，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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事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以推进其拟从事的事业；以及

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (第五巡回上诉法院 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 第二优先（EB-2）分类的资格

尽管SCOPS认定申请人基于其外国硕士学位符合高级学位专业人士的资格，但记录中不包含证据证明其学位等同于美国经认证高等教育机构的学位。由于申请人此前未收到通知以处理其是否符合高级学位专业人士资格的问题，本办公室将保留EB-2分类问题留待未来程序审议。上诉中待裁定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

B. 国家利益豁免的资格

申请人是沙特阿拉伯一家石油和天然气公司的首席信息系统分析师兼部门主管。他主导保护发电厂、变电站和工业控制系统免受网络威胁的各项举措。其拟从事的事业是加强美国能源电网及石油和天然气管道基础设施的网络安全与韧性。

尽管SCOPS认定申请人已证明其拟从事事业的实质价值和国家重要性，但SCOPS认定其未证明自己处于有利地位以推进该事业，也未证明总体而言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错误适用了Dhanasar分析框架并忽视了记录中的证据。经审查，基于下述理由，本办公室将撤回SCOPS关于申请人已证明其拟从事事业具有国家重要性的认定。但本办公室同意，申请人未证明其处于有利地位以推进其拟从事的事业。

C. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。该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。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。同上。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在Matter of Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性

积极经济效应的事业，例如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890页。如果记录中的证据表明某个人拟从事的事业具有显著潜力，例如有助于推进有价值的技术或研究领域，则该事业可能达到国家重要性的水平。2 关于科学、技术、工程或数学领域（也称为STEM）的事业，在多种情形下可因其对美国竞争力或安全的贡献而被认定具有重要性，例如当其有助于美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前时。3

USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位者的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。4 然而，拟从事的事业并不必然仅因其与关键和新兴技术相关而具有国家重要性。在评估拟从事事业的国家重要性时，重要的不是该个人打算工作的行业、领域或职业的整体重要性，而是该个人打算从事的特定事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟从事的事业是“设计并实施一套专门针对美国能源电网及石油和天然气管道基础设施中的运营技术（OT）和工业控制系统（ICS）量身定制的网络安全框架”。他表示，其事业将侧重于将实时安全信息和事件管理（SIEM）系统与行业特定的数据丢失防护（DLP）协议相整合，“以主动检测、遏制和消除针对关键能源运营的网络威胁”。他寻求“不仅构建这一创新平台，还使其在全国范围内可及、可扩展且可持续，从而在未来数十年加强美国能源韧性、经济稳定和国家安全”。

作为其拟从事事业具有国家重要性的证据，他提及美国的关键基础设施行业，包括能源、石油和天然气、关键制造、医疗保健、交通、金融服务和通信。由于这些行业需要稳定且不间断的能源供应才能高效运转，他推理认为，其开发网络安全框架以保护国家电网及石油和天然气基础设施的事业具有国家重要性。

为提供有关其事业的背景，申请人提交了白宫指令的文件，强调需要先进的网络安全措施以保护国家基础设施。他在回应补证通知（RFE）时引用了这些指令，并附上了白宫网站相关网页的链接。他提供了若干其他网页的链接作为信息来源，以证明其事业的国家重要性，并概述了这些网页的内容：关于能源行业脆弱性及需要现代化网络安全保护（包括结构化监控系统和高级分析）的行业和政府报告；关于针对公用事业公司和石油和天然气基础设施的网络攻击增加及预防解决方案的媒体报道

2 一般参见6 USCIS政策手册F.5(D)(3)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 一般参见6 USCIS政策手册，前引，F.5(D)(4)。
4 同上。

；国会众议院小组委员会关于运营技术和网络安全状况的听证会；以及关于网络安全防御策略和系统的最新研究。

由于案卷中未包含所引用报告或研究的副本，我们无法确定这些报告或研究是否或如何证明申请人关于为美国电网及油气基础设施开发网络安全框架这一具体事业具有国家重要性。根据申请人的网页摘要以及白宫指令相关文件的内容，所有引用的材料均提及使用SIEM和DLP。然而，这些材料讨论网络安全以及申请人声称将用于开发网络安全框架的工具这一事实，并不能说明其具体事业或该事业是否具有国家重要性。

曾与申请人共事的人士出具的推荐信强调其事业具有重要性，但他们仅笼统地将该事业描述为开发网络安全框架的意图，并将该事业的国家重要性置于网络安全对关键基础设施的一般重要性框架之内。来自[已隐去]的一位经理兼技术主题专家的意见书对拟议事业作出了类似描述，并指出网络安全的整体重要性。如前所述，与评估国家重要性相关的是申请人将从事的具体事业，而非其所在领域的重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人在整个案卷中对其事业的描述引用了网络安全领域使用的工具和术语，但他并未对其事业提供详细说明。例如，在概述国会听证会所讨论的问题时，他表示其意图是“开发符合标准、可适应性强的架构蓝图，可由联邦机构和私营能源运营商立即部署”。他进一步表示，其拟议框架将解决他在听证会中所指出的“缺乏统一的OT网络安全国家战略以及需要弥合治理、运营意识和技术防御的解决方案”这一问题。他表示，其框架提供了“一个统一且可扩展的模型，旨在适用于美国关键能源基础设施的实际应用”。明确界定的事业对于全面评估该事业的国家重要性是必要的。在此，他提及“国家战略”和“可扩展模型”等笼统术语，但未通过对其拟议事业的足够详细说明予以佐证。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。

申请人还声称他将“致力于通过培训网络安全专业人员为美国劳动力做出贡献”；然而，案卷中不包含佐证证据，证明其事业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影响。Matter of Dhanasar 设想某项事业可能具有国家重要性，“因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管案卷表明申请人对过去和现在雇主具有价值，但并未阐明申请人拟议事业将如何产生与国家重要性相称的影响水平。再次强调，我们在评估国家重要性时考虑的是个人打算从事的特定事业，而非个人打算工作的领域的所谓价值。Id.

案卷未能确立拟议事业的国家重要性，这是Matter of Dhanasar第一项要件的要求。我们撤回SCOPS的相反结论。

D. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模型或计划；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。

关于申请人的教育背景，案卷包含其学士和硕士学位。在结合其他证据评估个人在第二项要件下的资格时，我们认为与拟议事业相关且与推进关键和新兴技术工作相关的STEM领域高级学位，特别是哲学博士（Ph.D.）学位，是一个特别积极的因素。5 然而，我们注意到申请人没有博士学位，他也未以其他方式表明其学术成就本身足以证明他处于有利地位以推进其拟议事业。在Matter of Dhanasar中，案卷证明申请人持有多个研究生学位，包括两个理学硕士学位和一个Ph.D.。Id. at 891。我们在确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业时考虑多种因素，教育仅是可能有助于该认定的众多因素之一。

案卷表明申请人是一位技术娴熟且经验丰富的工程师。他提交了上述推荐信，这些信件证明了他的技术敏锐度、专业素养以及在数据取证、评估网络安全风险和为特定系统开发网络安全框架方面的经验。案卷还包含就业证明信以及网络安全、信息技术、项目管理和信息系统审计相关领域的培训证书。

然而，资历、技能和经验并非确定个人是否处于有利地位以推进拟议事业的唯一决定因素。申请人未提供详细说明其未来活动的模型或计划，仅提供了其意图的一般性概述。事业能否现实地实施是评估个人推进该事业的定位时的必要考虑因素。在此，申请人未涉及评估其是否确实有能力推进其事业所必需的后勤因素。

例如，他未澄清其事业是否将与特定就业挂钩，也未表明该事业是否或如何涉及与其他工程师、科学家或对实现其更广泛影响至关重要的实体的合作。他表示将“ 与政府、关键基础设施部门、国家实验室和私营部门组织的关键利益相关者合作，以实施一个具有特定属性的网络安全平台 ”。他计划“ 接触

5 See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4).

能源监管机构、网络安全联盟和公私合作项目……以及研究机构，以使[他的]框架与不断演变的安全需求保持一致。”他打算“与公用事业公司和管道运营商合作开展试点项目……”

申请人未提供证据证实这些主张。他未解释他将如何获得接触这些实体的渠道或获得协调其所描述的广泛努力所需的影响力——以实现其愿景“通过可针对农村、城市和高密度能源中心需求定制的模块化部署，将这一网络安全模型扩展至所有50个州”。尽管申请人概述了其与可能有助于或对其推进事业至关重要的个人和组织互动的意图，但他未提供与任何此类方接触或任何此类方表示兴趣的证据。我们进一步注意到，他未确定支持其事业的资金来源，也未描述追求其事业所需的其他资源。案卷未能证明他能够合理地追求其所描述的如此广泛范围的事业。案卷未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，这是Matter of Dhanasar第二项要件的要求。

因此，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“纯粹咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明其处于有利地位以推进该事业。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一和第二项要件，他未能证明其符合资格或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。申请将继续被驳回。

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、或另有不可入境或可驱逐情形的外国人，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。