MAY072026_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：42652924 日期：2026年5月7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）

申请人是一家灭火技术公司的首席运营官（COO），寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格且其事业具有实质性价值，但记录未能证明申请人的事业具有国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，或者总体而言，豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证，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签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。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获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可酌情[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

本申请于2025年8月18日提交。记录将申请人描述为“一位在运营、战略和团队建设方面拥有丰富经验的资深商业高管”，其持有电气工程专业的工程技术学士学位，来自trh""""e...._____---1
I I以及工商管理硕士学位，来自
I I 申请人曾于2014年至2016年在运营咨询业务中担任==========-a_s_a_n-en_g_a_g_e_m_e_n~t经理，并于2016年至20211年期间在多家初创公司担任首席运营官/副总裁，包括L I，于2021年至2022年期间在I，以及于2022年至2024年期间在。自2024年2月起，申请人一直担任._____的首席运营官，该公司是“一家由美国国家科学基金会资助的科技公司，开发突破性灭火系统，以应对不断升级、威胁美国人生命、财产和国家基础设施的野火危机”。在I-140表格《外籍工人移民申请》上，申请人将其职业列为“首席运营官兼执行董事会成员”。申请人声称其拟从事的事业是“继续革新灭火技术，并扩展应对重大国家挑战的创新型企业”。

在驳回申请时，SCOPS认定，尽管拟议事业具有实质性价值，但记录未能证明其在Dhanasar分析框架第一要素下具有国家重要性。

在上诉中，申请人提出多项主张，称SCOPS存在错误。第一，申请人主张SCOPS将事业错误定性为“产品设计”。第二，申请人主张SCOPS错误适用Dhanasar框架，施加了“超出监管要求”的条件，并在申请人的工作职责与其事业之间认定存在不一致。第三，申请人主张SCOPS错误地忽视了关键证据，例如美国农业部（USDA）和美国内政部（USDI）将野火响应指定为紧急国家优先事项的联邦指令；多个政府机构采用_____技术，包括国家科学基金会（NSF）、CALFIRE、美国海军陆战队和美国陆军；关于_____启动的新闻稿；关于野火成本及收益的经济分析

[1] 参见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）。

[2] 本办公室注意到，该公司启动_____“一项致力于赋能美国各地消防部门的非营利倡议”的时间晚于申请提交日期，与证明申请人资格无关，因为该资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

_____国家消防局的；以及来自美国消防部门官员的推荐信，这些官员已使用_____。

经审查记录，本办公室不认为申请人的上诉主张具有说服力，并认定申请人未能证明其满足Dhanasar第一要素中的国家重要性要件，具体如下所述。

第一，本办公室将处理申请人关于SCOPS错误定性事业的主张。本办公室认定SCOPS总体上正确地将申请人的事业认定为“ 革新灭火技术 ”，决定中一次提及“ 产品设计 ”至多属于无害错误，因其对决定没有影响。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。

第二，本办公室将评估SCOPS是否适当适用了Dhanasar框架。Dhanasar指出，在评估事业的国家重要性时，本办公室重点关注个人拟从事的具体事业，并考察记录其“ 潜在预期影响 ”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业可能因“ 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产生的影响 ”而具有国家重要性。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重大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。 ”同上，at 890。

在审查记录中具体拟议事业时，SCOPS认定所主张的拟议事业活动“ 革新灭火技术 ”与作为COO拟履行的职责（如销售、营销、运营管理和业务发展）之间存在不一致。在回应证据请求时，申请人主张COO是其职位头衔而非其拟议事业。但申请人提供的职责描述与初始提交时相同，并列出的未来活动仅显示其工作的运营和管理方面。申请人支持事业国家重要性的主张和证据依赖于雇用公司设计和实施消防技术的活动。因此，SCOPS正确认定记录中的证据未能显示申请人的具体工作如何对灭火技术领域和消防行业作出贡献。

在此，申请人未能充分支持其主张，即其作为COO工作的具体事业将在与国家重要性相称的层面上广泛影响灭火技术或行业领域。USCIS政策手册中的以下语言涉及此问题：

“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。

例如，虽然工程师是一种职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，以及该人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。

在解释事业时，申请人应以直截了当的方式进行，并清楚列明事业的潜在直接影响，以及该事业是否会通过该人在特定雇主的职责过程中或以其他方式得到推进。

参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

记录列明申请人作为首席运营官的职责如下：制定并实施市场进入策略；牵头销售策略以扩大在灭火和消防领域的市场份额；监督公司的日常运营并建立精简流程以最大化效率；配合融资工作并与投资者和利益相关方接触；以及参与财务规划和预测，以确保资源与增长战略和运营需求相匹配。这些活动并非具体涉及灭火技术的开发，而是侧重于公司的一般运营和管理。申请人主张他“ 计划彻底变革灭火技术 ”，但除其作为首席运营官的职责和责任外，并未提供具体实例。

我们认可申请人有意为其雇主提供有价值的服务，并利用其在工商管理和管理方面的专业知识和技能为I I的整体活动作出贡献。然而，记录并未反映申请人正在开发具有推进灭火技术领域或消防行业潜在预期影响的技术、工艺或程序。相反，申请人声称该公司的声誉、创新技术和经济影响对美国至关重要，但未充分证明其个人活动本身会产生更广泛的影响。记录中的大部分证据涉及灭火技术的各个方面以及消防领域扑灭野火的重要性，但尚不清楚其具体的运营工作如何能在为公司带来直接利益之外具有国家重要性。

此处的争议点不是公司创新或生产O喷嘴或其他灭火技术的更广泛影响，而是申请人具体拟议工作对相关领域或行业产生影响的潜在预期影响。USCIS政策手册中的以下表述直接针对此问题：

仅对特定雇主产生的利益，即使该雇主具有全国性布局，也不足以与个人事业是否具有国家重要性这一问题相关。争议在于申请人能否证明该人自身的事业本身会产生更广泛的影响，例如对某一领域、某一地区或广大公众的影响。

例如，为一家制药公司开发药物的人可以通过证明该药物的预期公共卫生效益来确立国家重要性，而不是仅仅预测将归于雇主的利润。

参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.5(D)(3)（着重号为原文所加）。

尽管申请人作为首席运营官的工作可能是I I运营活动不可或缺的一部分，但记录未充分提供佐证证据，证明其个人事业本身，例如某些商业方法或运营管理方面的知识，将在其雇主或雇主客户之外，对整个灭火行业产生广泛影响。申请人提交了各种行业文章和报告，内容涉及消防技术的重要性、野火危机和气候变化，以及政府在扑灭野火方面的优先事项。我们认可灭火技术的重要性和野火的风险，但这些文件确立的是该领域的整体意义和实质价值，而非申请人具体事业的国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。此外，申请人现任或前任雇主的证言证据作出了宽泛的声称，称其工作具有国家重要性，但这些证言一般证明的是其运营成就、就业历史以及与作为初创公司业务经理或副总裁的各种角色相关的职责，并未表明其工作与开发灭火技术本身有关。

因此，我们认为SCOPS的陈述不存在任何错误，该陈述指出有关政府优先事项的行业文章或报告未提及申请人的工作对“ 文件[即美国野火危机]中概述的关切 ”有所贡献。鉴于记录未能有说服力地确立申请人作为首席运营官的个人事业如何能超越公司范围，并直接以表明国家重要性的水平对开发灭火技术和消防行业作出贡献，该陈述是恰当的。参见id.（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

第三，我们将审查SCOPS据称忽视的其他佐证文件。根据优势证据标准，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376；另参见Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。此外，我们无需在分析中提及提交的每一份证据，而是整体考虑证据。Yan Rong Zhao v. Holder，728 F.3d 1144, 1149（9th Cir. 2013）。我们认可申请人提交了消防员的各种证言，证明采用了c=J喷嘴和技术，以及一个指向NSF网站的链接，以表明c=]从NSF获得了资助。3 申请人还声称I I技术已被联邦实体采用，例如美国海军陆战队和美国陆军，并且像O'Neil Strategic Capital这样的知名公司表现出兴趣，显示投资界对I I技术抱有强烈信心。但同样，此类证据不具有证明价值，因为它未提及申请人的个人事业或其影响达到国家重要性水平。

作为对比，Dhanasar案中的申请人证明他在空气和空间推进领域进行了研发，更具体地说，是涉及5马赫以上速度的高超声速推进系统，并且他开发了一种精确计算高超声速气流的新方法。Dhanasar，26 I&N Dec. at 891-92。此外，我们给予了“ 来自学术界、政府和行业担任高级职位的人士的具有证明价值的专家信函，这些信函描述了高超声速推进研究与美国战略利益相关的重要性 ”以及“ 描述美国政府利益的详细专家信函 ”以重大权重，这些信函涉及Dhanasar博士的具体

3 除一个指向NSF网站的链接外，申请人未提供资助说明、来源的打印件或其他形式的书面证据来佐证这一声称。

研究。Id. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如专家意见证据或来自政府实体的信函，详细说明其作为管理公司运营的首席运营官的具体事业如何影响申请人声称属于国家倡议和国家重要性主题的事项。

此外，记录缺乏佐证文件来支持申请人的声称，即来自公司的收入、新就业和纳税等经济利益与申请人拟议事业直接相关。虽然任何增加的业务活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其作为公司首席运营官的角色所产生的经济活动如何会实质性影响该地区或全国的就业创造和经济增长，从而达到国家重要性水平。申请人事业带来的经济利益声称过于牵强，不足以证明“ 实质性积极经济影响 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。申请人必须以相关、具有证明价值和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，证据未充分证明申请人的拟议事业如何能超越其雇主、其商业伙伴及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响灭火技术和消防行业及其他相关领域。

因此，申请人作为首席运营官的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，对其根据Dhanasar所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将无实际意义。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（per curiam）（裁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，我们认定申请人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得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(l)(iv)。未合法居留、或属于其他不准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。