MAR162018_03B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案由 D-F-D-M- 日期：2018年3月16日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名金融工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民类别，以及针对附属于该 EB-2 类别的职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 类别资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，即外籍劳工移民申请，认定申请人符合作为持有高级学位或同等学历的专业人士类别的资格，但未确立豁免所需职位邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。该事项现因上诉而由本办公室审理。

在上诉中，申请人提交了额外文件，并主张基于对金融工程师的需求以及其“ 专注于帮助高效和现代项目在财务上更具可行性的专业知识 ”，其符合国家利益豁免资格。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证类别的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该类别要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

案由 D-F-D-M-

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请的豁免。——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们最近为审理国家利益豁免申请设立了新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项条件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定，Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

.

案由 D-F-D-M-

进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每种情况下，所考虑的因素必须综合起来表明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后附至少五年该专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

II. 分析

申请人持有相当于美国工商管理学士学位的外国学位，并拥有该专业领域学士学位后的渐进经验，根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 的法规等同于高级学位。因此，审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别的资格。3 唯一需要确定的问题是申请人是否已确立豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

申请人打算担任顾问，向客户提供金融工程服务。4 在随申请提交的2017年2月信中，他表示：“ 我计划继续从事投资和基础设施项目融资，尤其是在能源和环境市场。 ”在回应审理主任的补件通知时，他表示最近已开始为 担任金融顾问，并描述了他预计提供金融工程咨询服务的几个项目。他解释说，他打算为五个项目做出贡献，包括为一家巴西飞机制造商制定财务重组计划以吸引投资者并

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 在其初始申请中，申请人还主张其符合 underlying 类别中具有特殊能力人士的要求。然而，由于记录显示其符合高级学位专业人士的资格，我们无需考虑申请人是否也符合具有特殊能力人士的资格。
4 申请人在上诉中解释称，“ 金融工程师设计项目的资金和财务运作，而非设计项目物理结构和施工的建筑师或工程师。 ”

.

D-F-D-案，1.4-

开始美国运营；为一家制药公司医疗单元的开发进行财务规划；为开发三个提供全方位预防医疗护理的新单元进行财务重组；为一家海岸风险咨询公司制定财务计划；以及就一家巴西家禽设备制造商新组装厂的生产和分销成本进行财务研究。他进一步表示，他正在为 开发可行性研究和市场分析，以在南佛罗里达提供38个低收入住房单元的结构化和发展。我们认定，申请人拟从事的工作通过金融工程服务为其客户提供经济利益，具有实质价值。

然而，记录并未证明申请人的拟议事业具有国家重要性。其上诉书面论证意见主张，他在上述项目上的工作具有国家重要性，因为该工作对每个项目的成功都至关重要，且每个项目都涉及一个具有国家重要性的问题。例如，为支持申请人在 和 项目上拟议工作的国家重要性，他提交了媒体文章以及来自 的一份联合报告，该报告倡导广泛运用系统工程工具以改善医疗保健服务提供。他表示，尽管其在这两个项目上的工作是“ 地方性的 ”，但“ 代表了一个全国性问题 ”。

同样，为支持其与一家巴西飞机制造商拟议工作的国家重要性，申请人提交了讨论航空航天制造业在“ 促进区域和国家经济繁荣 ”中作用的证据。他还提供了美国交通部某次听证会证词的摘录，其中称航空制造业是“ 我国经济的关键部门 ”。他进一步表示，即使在美国开设一家飞机制造厂也具有国家重要性，因为该工厂依赖“ 全美数千家供应商 ”。他主张，其为该巴西飞机制造商起草财务重组计划的工作，类似于在南卡罗来纳州建立一家制造厂。他援引美国商务部网站上的一篇文章，其中商务部长Penny Pritzker赞扬 在美国进行外国直接投资。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或行业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人的陈述反映其意图为潜在客户提供有价值的服务，但他未提供充分证据证明其拟议事业具有国家重要性。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其工作的影响主要限于该教师的学校或学区，我们认定本案中的拟议事业不会充分超出申请人的客户范围，从而对基础设施、医疗保健服务提供、航空制造业或低收入住房等领域产生比单一工厂、诊所或项目更广泛的影响。5 他也未证明其工作

5 See id. at 893。

.

Matter of D-F-D-M-

会对金融工程领域产生更广泛的影响。因此，申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

申请人提交了学历记录、确认其工作经历的函件、其资历证据以及各类奖项和证书，包括证明其在 担任专注于大型基础设施项目融资的金融工程师超过20年的文件。他还提供了证据，证明其与巴西政府在多个联邦基础设施融资项目上密切合作，包括为该国的新的手机和固定电话项目编制财务预算。
首席执行官提供了一封信函，称他和申请人负责该价值50亿美元、由巴西中央政府融资的项目。他评论道：“ [申请人]是项目融资和规划方面的专家。他还能最准确地预测任何基础设施项目的支出和收入，并评估相关风险。 ”

此外，申请人提供了前同事、主管和行业专业人士的推荐信，证明其专业专长及其对项目融资的积极影响。推荐人讨论了申请人的才华、敬业精神以及对巴西许多公共工程项目的贡献。例如，来自 的行政和财务总监的一封支持信评论称，申请人的工作对墨西哥 的水和卫生系统现代化项目至关重要，并且其“ 在基础设施融资和建筑行业的财务专长对于制定施工时间表、量身定制的财务解决方案以及为项目的建设和运营阶段进行有效的资金分配非常重要。 ”同样， 北美业务负责人 表示，申请人的专长“ 广泛且通过多年重大专业成就得到充分证明。 ”因此，申请人已提供证据证明其处于有利地位以推进其为客户提供金融工程服务的拟议事业，我们因此认定其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。他表示，由于金融工程项目的时机以及他打算作为独立承包商为多个客户从事多个项目，他将难以获得劳工证。然而，由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

Matter of D-F-D-M-

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未确立其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项在其他方面值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of D-F-D-M-, ID# 1037887 (AAO Mar. 16, 2018)