APR102026_01B5203 · 普通EB-2 · 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：41967446 日期：2026年4月10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（高等学位）

申请人是一家尼古丁制造商，寻求将受益人归类为科学领域具有特殊能力的人士，从事产品开发总监的工作。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。这一基于就业的第二优先（EB-2）分类为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业程度的外国人提供移民签证。同上。申请人还寻求根据 20 C.F.R. § 656.5 附表 A 第 II 类的认定。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定申请人未能证明受益人符合附表 A 认定的资格，即作为具有广泛赞誉和国际认可的特殊能力人士。此事现根据 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

第二优先移民签证适用于符合条件的高等学位专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域具有特殊能力而将在未来实质性惠及美国国民经济、文化或教育利益或福祉的人士。本法第203(b)(2)条。

该分类下的每份申请必须包括以下三份文件之一：(1) 美国劳工部（DOL）签发的个人劳工证（表格 ETA-9089），(2) 附表 A 认定申请，或 (3) 证明受益人符合劳工部劳动力市场信息试点项目中某一短缺职业资格的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。1

1 如果 EB-2 申请人证明以下情况，USCIS 还拥有自由裁量权免除工作邀请和劳工证要求：

劳工部已认定美国某些职业以及需要特殊能力的其他工作缺乏足够工人。20 C.F.R. § 656.5。劳工部已预先确定，在这些附表 A 工作中雇用外国工人不会损害类似职位美国雇员的工资或工作条件。同上。由于附表 A 工人的潜在雇主无需向美国工人广告其提供的工作，劳工部授权 USCIS 在申请程序中裁定附表 A 申请。20 C.F.R. § 656.15(a)。因此，在此，USCIS 不仅对申请作出裁定，还对其附带的附表 A 申请作出裁定。参见 20 C.F.R. § 656.15(e)（将 USCIS 的附表 A 裁定描述为“ 决定性的和最终的 ”）。

附表 A 第 II 类认定要求申请人提交受益人在科学或艺术领域具有特殊能力的证据，表现为其领域内公认专家的广泛赞誉和国际认可。20 C.F.R. § 656.15(d)(1)。此外，申请人必须提供满足七项标准中至少两项的证据（例如奖项、会员资格、发表材料和贡献）。同上第(i)-(vii)项。除证明广泛赞誉和国际认可外，所提交的文件还必须表明受益人在申请前一年内从事的职位和寻求的职位均需要具有特殊能力的人士。同上。与任何需要工作邀请的基于就业的移民申请一样，本申请必须附有证据证明潜在美国雇主有能力支付所提供的工资。8 C.F.R. § 204.5(g)(2)。

二、分析

申请人在表格 ETA-9089（永久就业认证申请）中表示，其寻求雇用受益人担任产品开发总监。表格 ETA-9089 规定，所提供职位的最低要求为制药科学、化学或相关领域的硕士或更高学位，以及10年的研发经验。2 申请人还表示，所提供职位需要各种特殊技能。

记录显示，受益人持有2007年授予的印度药学硕士学位。对受益人学历记录的评估指出，其已获得相当于美国认可高等教育机构制药科学理学硕士的同等学历。记录还显示，受益人在烟草和尼古丁产品研发方面拥有超过十年的经验。自2021年7月起，他担任申请人的研发总监，“ 在制药条件下开发新工艺以制造合成尼古丁产品，替代天然产品，并创建涉及复杂递送装置/产品的新项目；包括口香糖、电子烟液以及基于聚合物的尼古丁和其他活性成分系统。 ”

免除这些美国工人保护将“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。然而，本申请并未请求国家利益豁免。

2 申请人的劳工证纳入了先前 prevailing wage determination（PWD）申请中所列提供职位的要求。参见 20 C.F.R. § 656.40(a)；另参见 6 USCIS Policy Manual E.6(A)(2)（“ 劳工部不再使用表格 ETA-9089 收集有关工作机会最低要求的信息。相反，雇主现在在 prevailing wage determination 申请表（表格 ETA-9141）上提供该信息。 ”）

要为具有特殊能力的非公民获得附表 A 认定，申请人必须提交以下书面证据：

- 满足七项所列要求中至少两项；
- 表明受益人已获得其领域内“公认专家的广泛赞誉和国际认可……”；以及
- 证明其在过去一年内在该领域的工作及其拟在美国从事的工作均需要特殊能力。

20 C.F.R. § 656.15(d)(1)。

SCOPS 认定受益人符合持有高等学位的专业人士资格。SCOPS 还认定受益人满足 20 C.F.R. § 656.5(b)(1) 七项标准中的两项。然而，SCOPS 拒绝了该申请，因为其认定受益人所谓的广泛赞誉和国际认可证据不足。3

1. 证据标准

记录支持 SCOPS 的认定，即申请人通过提交受益人作为其领域内他人工作的评判人参与的证据，以及其在国际期刊上发表该领域学术文章的证据，满足了七项标准中的两项。参见 20 C.F.R. § 656.15(d)(1)(iv)、(vi)。在上诉中，申请人指出其提交了七项标准中五项的证据。尽管申请人对 SCOPS 关于其未提交足够证据以证明受益人根据 20 C.F.R. § 656.15(d)(1)(v) 在该领域作出具有重大意义的原创学术研究贡献的决定提出异议，但其表示上诉“仅限于审查官员关于[受益人]未在该领域获得广泛赞誉或国际认可的认定”。

然而，由于受益人满足了所需证据标准的最低数量，本办公室无需确定其是否满足其他标准。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的认定”）。因此，本办公室拒绝对申请人声称受益人满足的其他证据标准逐一处理，但将在其他标准可能影响或可能不影响受益人广泛赞誉和国际认可的范围内予以考虑。

2. 公认专家的广泛赞誉和国际认可

如上所述，SCOPS 认定记录中关于受益人所谓的广泛赞誉和国际认可的证据不足。在上诉中，申请人

3 SCOPS 未处理受益人在过去一年内在该领域的工作及其拟在美国从事的工作是否需要特殊能力。然而，由于本办公室另行认定申请人未证明受益人符合附表 A 第 II 类认定的资格，该申请不能获批。因此，本办公室将保留对该资格要素的裁定，不在本决定中进一步处理。这不应被解释为同意申请人已满足该要求。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

主张SCOPS未能适当考虑记录中的专家意见信，而申请人声称这些信件证明受益人的广泛赞誉和国际认可。申请人进一步主张SCOPS在分析中未能将证据作为“整体”加以考虑。4 经重新审查，我们认定记录支持SCOPS关于受益人声称的广泛赞誉和国际认可证据不足的裁定。

正如SCOPS正确指出的，申请人未提交证据证明受益人获得其领域内国际公认的卓越奖项或奖励，或证明其作品在任何艺术展览中展出。

申请人提交了受益人作为烟草科学研究合作中心成员的证据以及该组织使命的一般信息。然而，正如SCOPS指出的，记录中未包含概述入会要求或以其他方式解释受益人的成员资格如何体现广泛赞誉和国际认可的证据。

记录中包含一篇发表在某专业期刊上的对受益人的访谈，以及该出版物主编的一封信。主编的信中称该期刊“是一份致力于烟草行业的领先全球行业出版物……每期发行量近6000份”，面向80多个国家的专业读者。主编称该访谈发表于第1(2025)期，该期在本申请于2025年6月23日提交之后。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。在上诉中，申请人未主张或提供额外证据证明仅凭一篇已发表的对受益人的访谈即可表明其广泛赞誉和国际认可。

SCOPS认可受益人作为该领域他人工作的审稿人的参与，但指出记录未证明受益人作为审稿人的角色体现了国际认可。记录显示受益人对某专业期刊上发表的文章进行了10次同行评审，并对提交申请时尚未发表的文章进行了4次同行评审。在许多科学和学术领域，同行评审是文章被选为发表或在会议上展示的常规流程的一部分。参与同行评审流程并不自动表明个人具有广泛赞誉或国际认可。在此，申请人未能确立受益人作为同行评审人的参与程度足以表明其在其领域内的广泛赞誉和国际认可。

4 我们注意到，SCOPS的决定将其关于受益人所谓赞誉和国际认可证据的结论描述为“最终实质审查”。USCIS在考虑受益人作为特殊能力外籍人士是否符合EB-2分类资格时进行最终实质审查。参见6 USCIS政策手册F.5(b)(2)，www.uscis.gov/policy-manual；另参见Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115, 1119-20（第九巡回法院2010年）（同样要求在根据该法第203(b)(1)(A)条对“杰出能力”进行两步分析的最后一步进行最终实质审查）。对决定的仔细审查表明，SCOPS关注的是Schedule A下特殊能力的适当因素：广泛赞誉；以及国际认可。因此，SCOPS在最终实质审查术语上的错误是无害的。参见Zamorano v. Garland，2 F.4th 1213, 1228（第九巡回法院2021年）（在审查机构决定时适用“传统行政法原则”，包括无害错误规则）。

如前所述，申请人证明了受益人在其领域内撰写了学术文章。但是，正如SCOPS所认定的，申请人未提供证据证明这些文章对受益人所在领域的影响，例如其作品的引用次数以及他是否比其领域内其他人拥有更多引用，这些因素可能表明广泛赞誉或国际认可。缺乏此类证据，我们无法认定受益人的出版物为其赢得了广泛赞誉和国际认可。

在上诉中，申请人称其附上了五篇已发表文章，并声称这些文章包含对受益人科学文章的引用。然而，我们注意到申请人提交了四篇引用受益人工作的文章，而非五篇。其中一篇文章发表在《Intelligent Pharmacy》期刊上，作为两份单独的附件重复提交，而该重复文章的一份副本（标记为附件1（文章3））未正确显示出版物的日期和版次。申请人未解释四篇对受益人两篇合著文章的引用如何证明其广泛赞誉和国际认可。

同样，虽然受益人的专利可能反映了对该领域的原创科学贡献，但记录未证明这些贡献的重大意义，或证明它们为受益人赢得了广泛赞誉和国际认可。申请人提供了一份受益人参与贡献的六项专利申请清单，包括针对I I

I I

I以及一项口服

lr----------,~1--T~h~e~P~e~t~i~t~i~o~n~e~r~'~s~l~i~s~t~d~e~s~c~r~i~b~e~s~s~o~m~e~o~f the patents as

“ 专有 ”。对记录中专利申请的审查表明，虽然受益人被列为多名发明人之一，但专利申请人系受益人的雇主。正如SCOPS指出的，这倾向于证明专利 “ 为公司增加了显著价值 ”，但并未确立受益人的广泛赞誉和国际认可。

在上诉中，申请人引用了I I监管事务和产品开发总监（任职于I I）的一封信，以支持受益人对其领域原创贡献的重大意义的主张。该信称受益人的专利 “ 直接支持了关键治疗产品的商业化 ”，并且 “ 其贡献的切实影响体现在其前雇主的……收入中 ”。虽然我们理解受益人的发明可能促成了其雇主为盈利而销售的商业可行产品的开发，但这些产品的商业价值并不等同于受益人本人获得广泛赞誉和国际认可的证据。

作为受益人所谓赞誉和认可的证据，申请人主要依赖该领域或相关领域其他研究人员的信件。在上诉中，申请人称其提供了八封专家信件，并主张SCOPS未适当将其视为受益人在化学领域广泛赞誉和国际认可的证据。

这些信件描述了申请人关于尼古丁替代疗法的研究以及尼古丁产品的开发，以及其针对药品开发的快速崩解片剂和掩味技术。其中几封信将受益人的工作描述为 “ 开创性的 ”、“ 突破性的 ” 和 “ 杰出的 ”。这些信件还讨论了受益人的

在法规合规方面的专业知识及其为美国食品药品监督管理局审批准备文件的能力。

我们注意到，在申请人提及的推荐信中的八个人中，有六人是受益人的前同事或合作者。其余两封信仅代表有限数量的、在受益人先前雇佣和过往项目之外了解其领域工作的人士，而非支持其广泛赞誉和国际认可。

针对SCOPS的证据请求，申请人提供了一封来自D I lof.___~---~-'的专家意见信，日期为2025年9月2日。I !陈述了其意见，认为受益人符合特殊能力标准中的原创科学贡献具有重大意义以及作为该领域他人工作评判者的参与。在其意见中，I I大量引用了记录中的其他支持和推荐信。然而，如上所述，这些信件由受益人的前同事或合作者撰写，而非基于受益人的广泛赞誉和国际认可而独立认可其工作的人士。

关于I I对受益人作为他人工作的评判人参与情况的分析，该意见函所作的陈述在案卷中未获佐证。I I称受益人“ 曾出席国际化学会议并在会上获得认可 ”，但案卷未列明这些会议的名称、日期，也未提供受益人获得认可的文件证据。I I还称受益人“ 已受邀担任其领域两份期刊的编辑委员会成员 ”，但案卷未包含该邀请的支持性文件证据，也未说明邀请发生的时间。未经佐证的声称作为证据不具有任何证明力，不能使申请人履行其举证责任。
在上诉中，申请人提交了I I于2025年11月17日出具的补充函，内容涉及受益人作为科学领域特殊能力个人的资格。与初始函件一样，I !讨论了受益人的重大意义原创贡献及其作为他人工作的评判人的参与情况。I I再次在很大程度上依赖受益人的前同事和合作者提交的推荐函和支持函，并再次就受益人受邀担任编辑委员会成员一事作出无支持的陈述。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考性意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与案卷中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。Id. 提交支持申请的专家函件并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同权重）。在此，! f的参考性意见证明价值甚微，因为它未实质性地说明受益人如何享有广泛赞誉和国际认可，而仅陈述其前同事所描述的内容。

在上诉中，申请人主张SCOPS未将证据作为整体予以考虑。申请人援引Chursov v. Miller, 1:18-CV-02886-PKS (S.D. NY 2019)，称“未能充分考虑提交材料的整体情况属于任意和反复无常”。申请人还依据Muni v. INS, 891 F. Supp 440 (N.D. Ill. 1995)，该案裁定前移民和归化局在未权衡重要因素且未说明其拒绝救济的理由时，行为缺乏合理说明并滥用裁量权，该主张不具说服力。
我们不受在同一地区内产生的案件中美国联邦地区法院未公布裁决的约束。见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。

在Muni案中，法院指出未能适当考虑确立资格的有说服力证据构成滥用裁量权。在此，SCOPS的决定确实讨论了案卷中与受益人主张的赞誉和认可相关的证据，并解释了为何该赞誉和认可不构成广泛和国际性的。当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[只要USCIS]已对申请给予有理由的考虑并作出充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一份证据。”）；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述”）。

案卷认定受益人为制药领域一位有才华的化学家和研究人员。但证据未能证明其享有足以使其作为特殊能力外国人获得Schedule A指定的广泛赞誉和国际认可。因此，我们将维持SCOPS对申请人Schedule A申请的拒绝。

如上所述，申请人未能证明受益人获得足够广泛的赞誉和国际认可。因此，我们无需触及并在此保留对受益人在该领域过去和未来工作是否需要特殊能力的考量。见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

经审查整个案卷，包括上诉中提交的证据，我们认定申请人已证明受益人符合所提供职位的最低要求以及作为具有高级学位的专业人士分类的最低要求。我们进一步认定，申请人提交的证据证明受益人至少符合20 C.F.R. § 656.15(d)(1)(i)-(vii)所列七项标准中的两项。但是，我们认定案卷未能证明受益人已获得法规所要求的广泛赞誉和国际认可。Id. 因此，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。未合法居留的外国人，或

在其他方面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，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。