APR172024_03B2203 · EB-1A · 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：30233386 日期：2024年4月17日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人寻求以创意总监身份就业，寻求被归类为具有杰出能力的个人。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。这一第一优先类别使移民签证可提供给那些能够通过持续的国家或国际赞誉证明其杰出能力、且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的人。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人满足十项初步证据标准中至少三项的要求。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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 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

该法第203(b)(1)(A)条使移民签证可提供给在科学、艺术、教育、商业或体育领域具有杰出能力、且该能力已通过持续的国家或国际赞誉得到证明、其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的个人。这些个人必须寻求进入美国以继续在其杰出能力领域工作，且其进入美国将实质性惠及美国。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶端的小部分百分比 ”的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的实施条例规定了多部分分析。首先，申请人可以通过一项重大、国际公认奖项形式的一次性成就来证明其成就在国际上获得认可。或者，申请人可以提交满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十项标准中至少三项的证据，包括奖项、特定媒体上的发表材料以及学术文章等项目。如果这些标准不易适用于该个人的职业，则8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许提交可比证据。

一旦申请人满足了初步证据要求，下一步即为最终实质审查，在此审查中本办公室评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人属于其努力领域最顶端的小部分百分比。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查进行考量）；另见Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013)；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。

二、分析

申请人主张，其于2011年获得公共关系副学士学位后，在尼日利亚创立了一家“ 商业发展公司 ”，从事媒体制作和广告业务。申请人一直担任其公司的首席执行官（CEO）和创意总监。申请人称其公司制作了广播和电视节目以及一张唱片专辑。申请人自2021年7月以B-2非移民访客身份入境以来一直留在美国。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得过重大、国际公认奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。申请人最初声称已满足其中四项标准，概述如下：

- (ii)，要求杰出成就的协会会员资格；
- (v)，具有重大意义的原创贡献；
- (viii)，在杰出组织或机构中担任领导或关键角色；以及
- (ix)，服务的高报酬。

审理主任认定申请人未满足任何所声称的标准。在上诉中，申请人未对审理主任关于领导和关键角色标准的结论提出异议，因此本办公室认为该问题已被放弃。1 申请人坚持认为其满足其他三项所声称的标准。如下文所述，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未确立其寻求的类别的资格。

记录外籍人士在寻求分类的领域中作为协会成员的 membership 文件，该协会要求其成员具有杰出成就，由该学科或领域公认的国家或国际专家评判。
8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)。

最初，申请人声称是“ APCON的认证成员 ”，即尼日利亚广告从业者理事会。他提交了一份证书副本，表明其参加了由APCON举办的“ 专业

1 见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另见Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的诉求因未向AAO上诉提出而被放弃）。

发展研讨会/工作坊”，但未提交证据表明其为APCON成员，或证明APCON要求其成员具有由公认的国家或国际专家评判的杰出成就。申请人未进一步追究此主张。

申请人是尼日利亚电子媒体内容所有者协会（EMCOAN）的成员。申请人提交了EMCOAN官员的一封信函，描述了该组织并证明受益人以各种身份提供服务。但申请人的初始提交未包括EMCOAN会员要求的证据。

在证据请求（RFE）中，审理主任指示申请人提交EMCOAN会员要求的文件以及证明公认的国家或国际专家负责接纳新成员的证据。作为回应，申请人提交了EMCOAN章程的副本。该章程第5条规定：

1. EMCOAN的会员资格应向任何自然人或法人开放，该人为仅用于电视、广播、在线及各种新媒体播出的节目的所有者。
2. EMCOAN应有两个会员类别：
a. 企业会员
b. 准会员
3. 企业会员应为那些与在CAC[公司事务委员会]正式注册的公司一起加入并已支付规定企业会员费的人。
4. 准会员应归类为在申请/注册前6个月内在尼日利亚行业具有可验证且经证实的媒体内容制作记录、并作为个人而非注册公司加入协会的任何人。

第8条表明会员申请“提交给EMCOAN秘书长并……转交执行委员会”，执行委员会“如满意，应在下一次全体会议上提交申请以供批准……申请的批准应由出席并投票成员的简单多数决定。”章程未规定投票成员必须考虑的任何标准，除第5条所列因素外。

EMCOAN提供的背景信息将该组织描述为“尼日利亚内容所有者首席执行官（CEO）的总括机构”，并称：“EMCOAN及其成员控制尼日利亚所有电视和广播节目的高达80%。”鉴于这一信息，申请人主张：“很明显，领导层和成员都是尼日利亚广播行业的高层和精英成员。”

审理主任否决了申请，指出证据（包括EMCOAN章程）“未证明该协会要求其成员具有由该学科或领域公认的国家或国际专家评判的杰出成就。”

在上诉中，申请人主张，鉴于EMCOAN成员的地位，该协会的接纳过程涉及该领域公认的国家或国际专家。但尽管EMCOAN的成员和领导层包括“广播行业的高层和精英成员”，申请人未证明EMCOAN要求其成员具有杰出成就。

根据EMCOAN章程第5条，任何拥有广播内容的“任何人”均符合会员资格。记录显示，申请人以公司会员身份加入EMCOAN；其会员证书载明其公司名称，因此他并非以“未注册公司”的个人会员身份加入。申请人未能证明受益人拥有一家注册媒体制作公司本身即为一项杰出成就。EMCOAN章程第8条并未表明会员申请程序涉及对申请人成就的权衡。该文件要求高管“说明其拒绝”会员申请的理由，但并无类似要求须为其接受申请提供正当理由。

此外，记录显示尼日利亚大多数媒体内容由EMCOAN会员创作，且EMCOAN自视为这些创作者的“伞形机构”。该信息似乎表明尼日利亚大多数内容创作者均为EMCOAN会员。此种会员范围并不倾向于表明会员资格本身即为保留给具有杰出成就的内容所有者的精英特权。

在上诉中，申请人提交了一封归因于EMCOAN主席的信函，该信函确认了该组织章程所列的要求，但补充称每位候选人还必须“由现有会员进行审查，以确定其是否确实属于广播行业最高且最熟练的层级之一”。申请人未以书面证据支持这一新主张，以确认此类审查是准入程序的一部分。该新主张似乎与章程中规定“[EMCOAN]会员资格应向任何仅为广播目的而拥有节目的自然人或法人开放”的条款相冲突（着重号为原文所加）。同一EMCOAN官员早前曾撰写一封支持申请的的信函，该信函并未表明会员申请程序涉及该组织治理文件所规定之外的步骤或要求。

申请人未能以优势证据履行其举证责任，证明其符合该标准的要求。

证明外籍人士相对于该领域其他人已获得高薪或其他显著高报酬服务的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)。

申请人称：“作为创意总监，[申请人]每年收入约为3,600,000.00尼日利亚奈拉。来自尼日利亚的薪资报告显示，创意总监的月薪约为N300,000……因此，[申请人]的收入高于该领域其他人。”但每年N3.6百万等同于、而非高于每月N300,000。

申请人未提交一致、可靠的证据以支持上述所称数字。关于其本人薪酬，申请人未以工资单等证据直接记录其薪资。申请人提交了其个人账户及其

公司2017年至2022年的银行对账单，但文件未显示与薪资支付相符的定期存款。申请人的个人对账单显示来自多个不同来源的、金额各异且间隔不规律的入账，其中包括若干笔来自其配偶的款项。2017年至2021年，申请人的公司是其中许多付款的来源，但申请人未记录这些交易的性质或目的，以证明其构成薪资或服务报酬。公司向申请人支付的款项在金额和时间上差异很大，且不易区分基本工资、奖金、费用报销及其他原因的付款。

在补证通知（RFE）中，审理主任指出申请人“ 未提供支持性财务文件（例如工资记录或所得税表）以证明其在任何特定期间的实际收入 ”。作为回应，申请人提交了相同银行文件的额外副本。他未解释为何缺少说明交易目的的文件，也未确认RFE中的这一要素。申请人注明了其个人账户的入账总额，但如上所述，这些资金来自多个不同来源，且申请人未确定哪些入账与服务报酬相关。这些总额差异很大，最高数字为2017年近2400万奈拉。次年2018年，申请人的个人账户从所有来源合计收到的款项不足800,000奈拉。

为建立与其领域其他人比较的基础，申请人最初提交了两个薪资调查网站的屏幕截图。My Salary Scale称：“ 尼日利亚创意总监的平均净薪资为286K奈拉 ”，但该平均值仅为估计值，源自仅12个样本数字。另一屏幕截图来自Salary Explorer，显示“ 尼日利亚创意总监 ”的月薪范围为174,000奈拉至498,000奈拉，平均为327,000奈拉，高于申请人所称薪资。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人未提供“ 官方工资统计数据作为比较依据 ”，用以比较受益人的薪酬与其所在领域其他人的薪酬。作为回应，申请人提交了来自多个调查来源的打印件。Salary Explorer的一份报告显示，尼日利亚创意总监的年薪范围为N2.08百万至N5.97百万，平均工资为N3.93百万，中位工资为N3.54百万。该平均工资与早先提交的较不详细的Salary E-.,;plorer信息大致一致，高于申请人最初声称的每年N3.6百万。

申请人还提交了一张来自Payscale的图表，显示年薪中位数为N1.75 million，以及来自Glassdoor的统计数据，表明“ [尼日利亚]创意总监的估计总薪酬为每月NGN 407,000 ”，其中包括N215,000的基本工资和Nl92,000的额外薪酬，如“ 奖金、佣金、小费和利润分享 ”。与第一组数字一样，新提交的数字彼此不一致，令人对这些调查的全面性和准确性产生疑问。Glassdoor的打印件显示来自不同雇主的数字，这些数字大大高于申请人最初声称的每年N3.6 million；其中一份报告的工资为每年N25 million，另外两份各为N15 million。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人的证据未能将其薪资与其他无关收入区分开来，因此申请人未能证明其薪资实际为多少。申请人在上诉中未处理该问题。

审理主任还认定，申请人未建立可靠基础以比较申请人的收入与同一领域其他人的收入。在上诉中，申请人主张“尼日利亚……仍被视为发展中国家”，因此“高薪证据不会像美国等发达国家[可获得的证据]那样精细”。申请人主张记录中的工资调查数据应足以表明其获得了相对较高的薪资。

如上所示，申请人提交了来自四个不同来源的数字，这些数字差异很大，且无证据表明其中哪个最为可靠。一些网站提供用户报告的薪资数据，例如，如果报告薪资的用户太少或数据在其他方面不可信或不可靠，则可能不是有效的比较。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.2(B)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

此外，所有调查数据均涉及受雇为创意总监的个人。申请人并未主张其仅受雇为创意总监。相反，他是自己公司的CEO，创意总监的职责仅是其职责的一部分。申请人未解释为何将其作为自己公司CEO所获得的薪资与仅或主要受雇为创意总监的个人的薪资进行比较是适当的。

基于上述理由，申请人未证明其薪资或其他报酬，且未提交充分证据以进行与该领域其他人的有意义比较。因此，申请人未满足该标准的要求。

鉴于上述结论，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)中至少三项标准的要求。对8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)中剩余标准（涉及该领域具有重大意义的原创贡献）的详细讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留该问题。[2]

III. 结论

申请人未提交所要求的初始证据，即一次性成就或至少满足十项次要标准中三项的文件。因此，我们无需提供Kazarian案（596 F.3d at 1119-20）中提及的最终实质审查类型。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录，结论认为记录不支持申请人已确立所寻求分类所需的声誉和认可。

申请人寻求的是限制性极强的签证类别，该类别面向的是已处于各自领域顶端的人士，而非正在向顶端迈进的人士。美国公民及移民服务局长期以来一直认为，即使是在大联盟级别比赛的运动员也不自动符合“杰出能力”标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。申请人已证明其公司曾为一些知名客户开展宣传活动，但记录并未证明申请人已获得

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

足以显示所要求的持续的国家或国际声誉、或证明国会所设想的“ 在该领域获得赞誉的工作经历 ”的认可程度。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另参见该法第 203(b)(1)(A) 条。此外，记录亦未以其他方式证明申请人是已升至所从事领域最顶端的那一小部分人之一。参见该法第 203(b)(1)(A) 条及 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。例如，申请人称其参与了一项涉及建造一个 14 米高的玻璃纤维啤酒瓶的广告宣传活动。申请人论述了该概念的原创性，并提交了关于该啤酒瓶的媒体报道，但他并未表明该项目为他本人带来了该法及法规所要求的赞誉或认可。

申请人未能证明其作为杰出能力人士的资格。因此，我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。