AUG222024_02B2203 · 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：32500217 日期：2024年8月22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）

申请人是一名经济学家，寻求被归类为具有杰出能力的外国人。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定虽然申请人通过满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下至少三项证据要件而满足了该类别的最初证据要求，但记录未能证明她具有必要的持续国家或国际赞誉，并且是其领域内处于顶尖的少数百分比之一。审理主任还认定，申请人未能证明她前往美国是为了在其所主张的杰出能力领域内工作。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重新审查。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。

I. 法律

为确立作为杰出能力个人的资格，申请人（或代表申请人的任何人）必须证明其：

- 在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力；
- 寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作；并且
- 其进入美国将预期为美国带来实质性利益。

杰出能力必须通过持续的国家或国际赞誉的证据以及证明其成就已在该领域内获得认可的大量文件来证明。本法第203(b)(1)条。

实施条例进一步规定，“杰出能力”一词仅指那些“已上升至其从事领域最顶尖的少数百分比”的个人。申请人可以通过一次性成就的证据（即一项重大的、国际公认的奖项）来证明其满足该移民签证类别的最初证据要求。如果此类证据不可用，则他们必须另行提供满足十项所列标准中至少三项的证据，这些标准要求提供关于其可能获得的较小奖项、关于其在合格媒体上的已发表材料、其学术文章的作者身份以及其他类型证据的材料。8 C.F.R. § § 204.5(h)(2),(3)。

在申请人满足这些最初证据要求的情况下，本办公室随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体，评估记录是否显示该个人拥有这一高度排他性移民签证类别所要求的赞誉和认可。参见 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，在最终实质审查的背景下予以考虑）；另参见 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)。

II. 分析

申请人于2018年在尼日利亚的[已隐去]获得经济学博士学位，并曾在健康经济学和发展经济学领域工作。提交申请时，她是尼日利亚[已隐去]的读者（副教授），以及该校经济学系的代理系主任。她表示她打算在美国“继续致力于将我在健康经济学和应用计量经济学方面的深入知识应用于经济模型的设计和开发”。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得了一项重大的、国际公认的奖项，她必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)项下至少三项替代监管标准。审理主任认定申请人满足了所要求的三项标准，但未显示其具有持续的国家或国际赞誉，并且是经济学领域接近顶尖的少数百分比之一。在上诉中，申请人主张审理主任在最终实质审查中犯了错误。在审查记录中的所有证据后，本办公室不同意并撤回审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)标准的结论，但仍同意其关于她是否有资格被归类为具有杰出能力个人的结论。

外国人曾在具有杰出声誉的组织或机构中担任领导或关键角色的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)

为满足该标准的要求，申请人必须首先证明其曾担任对某一组织或机构、或其部门或分支具有领导性或关键性的角色，并且该组织、机构、部门或分支具有杰出声誉。领导性角色的证据可包括头衔和相应职责，并应表明

申请人现在或曾经是领导者。支持关键性角色的证据应表明申请人以对组织或机构、或部门或分支活动的结果具有显著重要性的方式作出了贡献。其次，申请人必须证明其履行领导性或关键性角色所针对的组织或机构、或其部门或分支具有杰出声誉。因素可包括组织、机构、部门或分支的规模、存续时间、媒体报道、奖项和行业排名。一般参见6 USCIS Policy Manual F.2(b)(1)。

审理主任未经分析即认定申请人满足该标准。为支持该标准，申请人提交了其被任命为[已隐去]经济学系代理系主任为期两年的证据，其中包括在校务委员会中的席位。她还提交了其被任命为[已隐去]社会与管理科学学院内多个委员会的成员的证据。她的一位同事的信件将她描述为“经济学系的支柱”，为课程开发以及该系本科和研究生项目的认证作出了贡献。该证据充分证明，就经济学系而言，她的角色是领导性的，但并非就[已隐去]整体而言。

为支持该组织的杰出声誉，申请人提交了宣布[已隐去]在2022年和2023年《泰晤士高等教育》[已隐去]中在尼日利亚排名最高的文章，文章表明该排名基于联合国的可持续发展目标（SDGs）。据文章所述，这些包括衡量大学“气候变化研究、能源使用以及应对气候变化后果的准备”的指标。虽然该证据可能足以表明[已隐去]在这些方面具有杰出声誉，但它并未揭示其与其他大学相比的整体学术声誉，也未涉及[已隐去]经济学系的声誉。由于记录未证明申请人在其中履行领导性角色的院系享有杰出声誉，本办公室不同意并撤回审理主任关于该标准的结论。

B. 最终实质审查

根据上述，申请人未证明其满足至少三项证据标准，因此不满足该类别的最初证据要求。1 然而，由于审理主任的决定取决于其在最终实质审查中的分析，本办公室将审查记录以确定申请人是否拥有其领域内所要求的专业水平和认可。

在最终实质审查中，本办公室审查并权衡证据的整体，以确定申请人是否具有持续的国家或国际赞誉，并且是从事领域最顶尖的少数百分比之一，以及其成就已通过大量文件在该领域内获得认可。在此，申请人未提供充分证据证明其满足该标准。

1 申请人未质疑审理主任关于其不满足她所主张的另外两项标准的决定，这两项标准涉及她在其领域内要求杰出成就的协会中的会员资格以及她对其领域具有重大意义的原创贡献。本办公室将在审查最终实质审查时考虑为支持这些标准而提交的证据。

申请人在上诉中主张，审理主任在其决定中未考虑她对补件通知（RFE）的答复，并指出两份文件中出现的一句话为证。但事实并非如此，因为审理主任在考虑了申请人提交的补充证据后，批准了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)项下的标准，该标准涉及个人在领导或关键角色中的表现。

此外，申请人的书面论证意见提及用户政策手册中关于8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)证据标准的部分，该标准要求提供个人作为其领域内他人工作的评判者的活动证据，以支持其关于审理主任在进行最终实质审查时未遵循用户政策的主张。但这一主张是错误的，因为在该移民签证类别的分析第二步中，我们不依据个别证据标准来考虑证据。相反，我们评估全部证据是否表明该个人在其领域内持续获得国家或国际赞誉，并且是该领域顶尖的少数百分比之一。

申请人还质疑审理主任在最终实质审查中作出裁定时是否审查了全部证据，并指出审理主任仅讨论了支持她所主张的三项证据标准的证据。然而，除了分析关于申请人作为他人工作评判者的活动、其学术文章的作者身份以及其在领导角色中的表现的证据外，审理主任还评估了推荐信和对申请人学术文章的引用。虽然审理主任在其决定中未提及她专业协会会员资格的证据，但申请人在上诉中并未阐明该证据如何表明她在国家或国际层面获得赞誉，或使她跻身其领域精英之列。

除上诉书面论证意见外，申请人还提交了三份非先例决定的副本，这些决定涉及特殊能力分类的申请，我们在其中将事项发回重审给审理主任，以在最终实质审查中重新考虑证据，并敦促我们在其案件中同样处理。但这些决定未作为先例公布，因此对用户官员在未来的裁决中不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，在每一起案件中，我们都认定审理主任未考虑全部记录，并要求对证据进行详尽分析。如上所述，在本案中，审理主任在其决定中充分处理了记录。

转向该证据，特别是关于她作为同行评审人参与的证据，申请人主张她对提交给“ 顶级学术期刊 ”的文稿的评审并非如审理主任所说的例行公事。记录显示，她是两家期刊的编辑委员会成员，其中一家由其所在学院出版[已隐去]。她还受邀评审提交给四家期刊（包括其学院期刊）的文稿，并完成了这些评审。但记录中没有证据支持她关于这些期刊“ 有声望 ”的主张，或表明为这些特定期刊担任同行评审人是其在其领域内处于或接近顶尖地位的指标。此外，虽然我们承认同行评审需要一定水平的专业知识，但申请人未表明她为这些期刊进行同行评审活动的数量或质量反映了国家或国际赞誉。

申请人还提交了其在[已隐去]为硕士和博士学位候选人担任多个论文审查小组成员的证据。在上诉中，她指出她担任了其中许多小组的主席，但所有这些任命均发生在其担任经济学系代理系主任期间，文件上的签名可资证明。申请人也未解释担任这些小组主席的意义，或这如何表明国家或国际赞誉。我们同意申请人的观点，即该活动连同其作为上述期刊同行评审人的工作，符合8 C.F.R. § 204.5(h)(iv)标准的字面含义。但她未能证明这反映了特殊能力分类所要求的专业水平和认可度。

关于申请人学术出版物的证据，她再次基于相关证据标准对审理主任的决定提出批评。具体而言，她主张审理主任在其决定中侧重于其他学者对申请人领域内这些出版物的引用次数是错误的。但审理主任正确地考虑了其出版物的证据以及这些出版物被其他学者和整个经济学领域认可的证据，正如美国公民及移民服务局（USCIS）政策在进行最终实质审查时所要求的那样。

为支持其作品被他人引用，申请人提交了一份列有40篇文章的清单，她列为作者，并主张这些文章发表于学术期刊。然而，我们注意到其中两篇文章被列了两次，且所列文章中不到一半有记录中的书面证据佐证。此外，申请人提交了其来自www.scholar.google.com的个人资料副本，其中仅列出20篇文章，其中数篇未表明她是作者。正如我们一开始所指出的，申请人负有举证责任，证明其符合特殊能力的要求，而该责任不能通过无支持的断言来履行。在此，记录不支持其关于已发表作品数量的主张。

此外，如审理主任的决定所示，在确定其领域内的认可度时，其已发表作品的影响力比数量更重要。申请人提及其Google Scholar个人资料中显示的已发表作品引用次数的证据，并主张审理主任一定未审查该信息。但审理主任在其决定中引用了申请人引用次数的证据，并认定该证据不足以证明其在其领域内的认可度或地位。

此外，如上所述，记录中未包含足够证据来核实她所主张的引用次数，或为申请人已发表作品的引用次数提供背景说明。即使我们接受其Google Scholar个人资料上报告的引用次数，尽管其中列出的许多文章未显示她为作者和/或未在记录中得到核实，申请人也未提供文件证明该次数表明经济学领域的国家或国际认可，或使她跻身该领域顶尖少数之列。

关于申请人已发表作品的影响力和认可度的其他文件，形式为其合作者和同事的推荐信。例如，她在[已隐去]的一位同事写道，他曾与她合作开展研究项目，包括一项关于多个国家减贫的研究和一章关于减少灾害风险策略的书章。

他还写道，她在尼日利亚针对减贫和粮食不安全的一个项目中的工作“ 因其卓越而获得国际认可 ”。虽然该教授提供了关于该项目的进一步技术细节，但未详细说明该项目如何在健康经济学领域获得认可。

记录还包括申请人在其领域内除已发表作品之外的职业证据，包括其担任顾问研究员的职位，任职于I I的。一封来自I !主任的信函称，在该职位上，他征求了申请人对有关COVID-19疫情经济复苏、国际货币基金组织债务取消以及其他涉及成员国经济问题的报告和政策文件的意见，包括旗舰版《非洲经济报告》。另一封来自r====}经济事务干事的信函描述了申请人在为三个非洲国家开发改进经济模型方面的工作，以及通过其工作改善I I绩效的情况。提交了三份报告的致谢部分，证明申请人在研究和数据分析方面的贡献，但无论是这些信函还是致谢部分均未表明她负责撰写或编辑这些报告，或在其起草过程中发挥了超出辅助作用的作用。其他证据涉及申请人在I I作为教育者的工作，包括其担任经济系主任的行政职务，该职位她有资格连任两个两年任期。除先前讨论的参与多个硕士和博士论文答辩委员会外，文件显示她被任命为其所在学院atI l的认证委员会成员，并参加了大学的参议院会议，这些职责似乎源于她作为系主任的角色。学院院长的一封信确认，作为系主任，申请人担任大学参议院成员，在学院层面的多个董事会和委员会任职，并担任该系的首席考官。写信人指出，她在该职位上的成就包括监督40多名本科生和研究生毕业，以及在I I推进建立经济研究与数据分析中心的提案。虽然我们此前已认可该职位是I I经济系的领导职位，但该证据并未表明申请人作为卫生经济学家和教育者的认可已超越I I延伸至国家或国际层面。

由于杰出能力是一种精英水平的成就，其认可必然涉及判断，因此不能仅通过满足至少三项证据标准来确立。最终实质审查是最终的法定调查，即申请人是否如通过持续的国家或国际赞誉所证明的那样具有杰出能力。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, at 395 (2022)。在此，记录显示申请人是I l一位受人尊敬的副教授，并曾在联合国机构担任研究员的短期职位，在那里她为报告和经济模型做出了贡献。但这并不能证明她在这些任一职位上的工作带来了持续的国家或国际赞誉。此外，申请人未能证明其已发表作品对经济学领域的其他人产生了与持续赞誉相一致的影响，或使其被认可为该领域顶尖小百分比之一。因此，我们认定她未能确立其作为杰出能力个人的资格。

C. 赴美从事 endeavor 领域工作

如上所述，寻求作为杰出能力个人资格的申请人必须寻求进入美国以继续其杰出能力领域的工作。为满足此要求，申请人必须提交“ 明确证据 ”证明其将这样做，其中可能包括潜在雇主的信函、预先安排承诺的证据，或详细说明其计划如何在美国继续工作的声明。8 C.F.R. § 204.5(h)(5)。

审理主任部分基于申请人在尼日利亚的居住和就业情况认定，记录未包括其打算在美国继续从事卫生经济学领域工作的明确证据。具体而言，她得出结论认为申请人的计划不充分，因为它仅表达了其“ 寻找或创造工作的未来希望 ”。在上诉中，申请人主张其在美国创建咨询公司的计划——通过该公司她将在减贫和健康保险领域提供经济模型——已足够详细。我们同意，并撤回审理主任关于此问题的结论。

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标准中三项的文件。尽管如此，我们已审查了整个记录，并认定其未能证明申请人具有所寻求分类所需的赞誉和认可。

申请人寻求的是高度限制性的签证分类，旨在面向已处于各自领域顶尖的个人，而非那些正在向顶尖迈进的人。USCIS长期以来一直认为，即使是在大联盟级别表现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)。在此，申请人未能表明其工作的重要性体现了所要求的持续国家或国际赞誉，或符合国会所设想的“ 在该领域享有赞誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见该法第203(b)(1)(A)条。此外，记录亦未以其他方式证明申请人在该领域获得了国家或国际赞誉，且她属于已升至该 endeavor 领域最顶端的小百分比之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

命令：上诉被驳回。