# JAN052022_01B2203 · 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：19550253 日期：2022年1月5日

对德克萨斯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讲师，寻求被归类为具有杰出能力的外国人。参见《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。

德克萨斯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通过符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下至少三项证据标准的证据，满足该类别初步证据要求。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)条使签证可提供给具有杰出能力的移民，如果：

(i) 该外国人在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力，该能力已通过持续的国家或国际赞誉得到证明，且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可，

(ii) 该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域工作，且

(iii) 该外国人进入美国将未来实质性惠及美国。

“ 杰出能力 ” 一词仅指那些 “ 已上升至其从事领域最顶端的小比例 ” 个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了多部分分析。首先，申请人可以通过一次性成就（即

一项重大、国际公认的奖项）证明其在该领域成就获得国际认可。如果该申请人未提交此证据，则其必须提供足够的合格文件，符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十项标准中的至少三项（包括奖项、特定媒体中的已发表材料以及学术文章等项目）。

当申请人满足这些初步证据要求时，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，以及是否证明该个人属于其从事领域最顶端的小比例。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115（第九巡回法院2010年）（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)。

二、分析

申请人是一名前经济学教授，最近从事自雇工作。她于2008年由乌克兰最高认证委员会授予经济科学副博士学位，此前从[已隐去]获得经济学硕士学位。她表示打算继续在经济学领域教学和发表研究，但也提交了新泽西州一家企业针对一个定义模糊职位的聘用要约。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其已获得重大、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8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)项下两项证据标准，涉及她作为学术文章作者以及作为其领域内他人工作的评判人参与。我们同意审理主任关于这些标准的认定。在上诉中，申请人主张她还满足有关对领域作出重大意义的原创贡献以及担任领导或关键角色的证据标准。在审查记录中的所有证据后，我们认定证据未能证明她满足这两项标准中的任何一项。

该外国人在该领域作出重大意义的原创科学、学术、艺术、体育或商业相关贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)

为满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的条例规定，申请人必须证明其不仅作出了原创贡献，而且这些贡献在该领域具有重大意义。例如，申请人可以表明这些贡献已在整个领域广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式上升至重大意义的水平。参见Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 134-35。

在此，申请人重点强调若干学术和职业成就，她主张这些成就满足该标准的要求。其中之一是她为获得副博士学位而撰写的学位论文，

该论文提出了她主张已由乌克兰地方和地区政府实施的经济提案。为支持此点，她提交了一封来自[已隐去]市议会成员的信函，该信函认可申请人与该机构的工作。该信函提供了申请人作为专家顾问在公开会议上参与特定企业私有化的三个例子，并指出她在全市半地下室租金政策方面发挥了相同作用。此外，该信函称她的提案还促使市议会建立了一个监测公共财产使用的系统，并且“总体而言”她积极参与了市级财产关系改革。尽管该证据显示她对乌克兰一个主要地区城市的经济实践和政策的某些方面有一定影响，但并未显示她的提案被广泛实施，或其他经济学者或顾问受到这项工作影响。

申请人与其政府机构工作的额外证据包括作为其学位授予过程一部分由“反对者”撰写的对其论文的若干评审之一。特别是，由乌克兰国家财产基金地区分支机构负责人[已隐去]撰写的一份评审指出，“研究个别成果的实际重要性已通过……在地区层面的实际活动中实施得到确认，特别是：国家财产基金地区分支机构[已隐去]”。另一份评审提供了稍多细节，表明她“关于改进国家调控财产关系改革进程机制的实际建议”被该机构用于实施国家政策。然而，这些评审以及记录中的其他证据均未详细说明申请人论文中哪些提案被实施，或它们对该地区私有化改革政策的整体影响性质。她的部分提案在地区层面得到实施这一事实，不足以证明该贡献对更广泛的经济学领域具有重大意义。

申请人还提及作为其副科学学位授予过程一部分由“反对者”对其论文进行的所有八份评审，作为“该领域许多专家赞誉”的证据。我们注意到，虽然所有这些个人都是经济学专家，但这些评审仅用于评估申请人的论文是否表明她值得获得该学位。尽管记录未包含关于授予副科学学位标准的信息，但许多评审提到其工作的新颖性及其作为经济学家的成熟性。例如，[已隐去]大学将这篇学位论文描述为“在研究理论和方法论问题与应用问题方面的成功结合”，并得出结论称其“是一项关于热点主题的独立研究，具有适当的理论水平，以科学新颖性和实用价值著称”，因此申请人值得获得其学位。1 尽管该证据清楚表明该论文被视为原创贡献并具有足够的实用价值以证明授予学位的合理性，但它并未证明该学位论文在学位授予过程范围之外的意义。

关于申请人论文意义及其在经济学领域其他已发表作品的额外证据，包括其他经济学家出版物中对她和其工作的引用。其中一些引用仅将申请人的名字列在其他被认可者的名字之中

1 对申请人论文的所有评审，以及记录中代表她撰写的其他推荐信，均已仔细审查，包括本决定中未明确提及的那些。

在某一特定主题上发表文章，例如2015年《波利西亚科学公报》的一篇论文将她列为就财产问题撰文的10名“国家科学家”之一。其他人则提及她发表的一篇具体论文，该论文被用于支持他们的工作。我们注意到，其中若干篇表明是由学生撰写的，且其中一些是否发表于学术期刊或在会议上宣读并不明确。虽然对学者已发表作品的高引用率或该领域其他人的广泛评论可能证明其对该领域贡献的重要性，[2] 但在此，申请人并未证明这些引用的质量或数量足以表明其贡献具有重大意义。

申请人强调的另一组成就是她为the[已隐去]所作的贡献，她于2009年至2012年在该机构担任经济学院院长。证据显示，在该职位上以及作为助理教授，除行政职责外，她创建了项目课程和学习辅助材料，与当地企业建立了实习项目，并担任了若干研究生的导师。虽然审理主任认定——我们也同意——该证据足以证明她在[已隐去]发挥了领导作用（下文将进一步讨论），但该证据并未表明这些成就的影响超出了[已隐去]及其学生，并对更广泛的经济学领域作出了贡献。

申请人还提交了其与非政府组织（NGO）[已隐去]活动的证据。一封来自[已隐去]的信函描述了申请人为若干企业制定商业计划，以及她代表该团体参与向地方和国家政府进行的倡导活动。应审理主任补件要求（RFE）而提交的第二封来自[已隐去]的信函补充称，她就税务和其他问题向当地企业家和企业提供咨询，并与其他非政府组织合作，在该地区促进妇女和青年的创业精神。申请人对当地企业的帮助以及在该地区促进创业的努力值得称赞，但这两封信并未表明她与[已隐去]的工作产生了除她直接帮助的企业之外的影响。值得注意的是，记录中并未包含证据证明她的倡导对地区或国家政府机构的行动或政策产生了更广泛的影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人引用了我们的若干非先例决定，重点在于那些案件中寻求特殊能力非公民分类的申请人所提交的证据。这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。在此，申请人指出，在Matter of J-L-，ID# 800261（AAO 2018年1月25日）中，我们将推荐信视为证明“EB-1申请人工作重要性”的具有证明力的证据，因此对她论文的同行评审应给予更多考虑。但Matter of J-L-中所引用的信函部分详细描述了超出该申请人雇主范围并在整个行业实施的贡献。如上所述，代表申请人提交的信函描述了她对特定企业的咨询，仅简要提及她的建议在地方和地区政府层面的实施，而未提供细节或背景。因此，不足以证明这些贡献在其领域具有重大意义。

[2] 6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual

在审查上述证据以及记录中为支持该标准而提交的其他证据后，我们认定，虽然申请人已证明对经济学领域作出了原创性贡献，但她未能证明其任何贡献对该领域具有重大意义。因此，我们认定她不符合该标准。

外籍人士曾为具有杰出声誉的组织或机构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，申请人必须证明其曾为某一组织或机构担任领导或关键角色，且该组织或机构具有或曾具有杰出声誉。若为领导角色，证据必须证明该非公民是（或曾是）领导者。头衔，连同相应的职责，可有助于证明某一角色事实上是（或曾是）领导性的。若某一角色被视为关键性的，证据必须证明该非公民的贡献方式对组织或机构活动的结果具有显著重要性。

申请人基于其在[已隐去]和[已隐去]的角色主张符合该标准。关于她2009年至2012年在[已隐去]担任经济学院院长的角色，审理主任认定，虽然这是一个领导角色，但证据不足以证明[已隐去]具有杰出声誉。在上诉中，申请人主张，关于[已隐去]某些毕业生的证据应被考虑，无论其来源如何；来自网站的信息也应被考虑，尽管该证据缺乏关于其来源的信息。

虽然我们同意审理主任对来自维基百科证据的关切，但我们认定，即使考虑该证据，申请人也未能证明[已隐去]具有杰出声誉。该证据包括关于[已隐去]两名毕业生的信息，一人已担任[已隐去]市长10年，另一人是[已隐去]大学的副教授。该证据显示该机构的两名毕业生在[已隐去]开始高等教育学习后拥有成功的职业生涯，但并未表明其在乌克兰的学院和大学中具有杰出声誉。其他证据包括一篇描述[已隐去]历史、设施和教育的文章，但正如审理主任在其决定中指出的，未提供关于该材料来源的信息，例如网址，以便核实其内容。在上诉中，申请人将其来源确定为[已隐去]的网站，该名称出现在文章附带的某些图片中，但未提供关于该实体的进一步信息。更重要的是，无论是这篇文章还是记录中来自其他网站的其他信息，均未表明[已隐去]具有杰出声誉。没有任何证据表明[已隐去]被广泛认可为著名机构或在乌克兰和欧洲大学中排名靠前。该[已隐去]文章仅得出结论称其“是一所为学生提供全面扎实知识的机构”，这一表述可用于描述任何高等教育机构。维基百科信息表明[已隐去]于2005年获得“科学殿堂”称号提名，但关于该提名或其含义提供的信息极少。在审查全部证据后，我们认定其未能证明[已隐去]具有杰出声誉。

关于申请人在[已隐去]的角色，审理主任认定其既非领导性也非关键性，且证据未表明该组织具有杰出声誉。如上所述，证据

她为该非政府组织所发挥作用的证据包括来自[已隐去]的两封信函，一篇新闻报道称其为该组织负责人。在其第一封信中，她列举了申请人为其提供商业计划的若干企业，并称申请人是“所有群众活动的参与者，在各种国家权力机关和地方自治机关面前维护企业家的利益”。在第二封信中，[已隐去]再次提到申请人参与“群众活动”为企业家的倡导，以及她就税务和其他商业问题向企业家提供咨询。在上诉中，申请人主张这些信函表明她是[已隐去]的活跃成员，且该组织“已实施申请人的创新理念，帮助其成员发展企业”。我们同意证据表明她是该组织的活跃成员，且[已隐去]的第一封信描述她是一份就劳动立法向乌克兰总理提出的呼吁书的共同作者，以及创建所谓[已隐去]的想法。然而，记录中未包含关于这些项目结果及其如何影响[已隐去]的使命、运营或地位的充分信息，以证明申请人的角色对该组织的活动具有关键性。信函表明[已隐去]已开展许多此类“群众活动”，但并未表明申请人对所述两个具体项目或其他项目的参与对组织活动的影响达到了其角色具有关键性的程度。

我们进一步注意到，尽管审理主任还认定申请人未能证明c=J具有杰出声誉，但该要求在上诉中并未被涉及。RFE答复中包含一篇发布于网站I Iotj f2018上的文章，该文章采访了I I，内容涉及该组织就创业问题向乌克兰立法机关某委员会提出的呼吁，但该文章仅描述了c=J与其他创业组织共同进行的倡导活动，并未将其与这些其他非政府组织区分开来。因此，我们同意审理主任的结论，即证据未能证明c=J具有杰出声誉。

III. 结论

申请人未提交所要求的初步证据，即一次性成就或至少满足十项标准中三项的文件。因此，我们无需作出Kazarian案，596 F.3d at 1119-20所提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，结论是记录不支持认定申请人已确立所寻求分类所需的赞誉和认可。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证分类，该分类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。USCIS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)。在此，申请人未能证明其工作的重要性表明其具有所要求的持续的国家或国际赞誉，或该工作符合国会所设想的“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，且其属于已升至该努力领域最顶端的小比例人士之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述理由，申请人未能证明其作为杰出能力个人的资格。上诉将基于上述理由被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。