JAN292021_14B2203 · 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

案卷编号：12796266 日期：2021年1月29日

对内布拉斯加服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（杰出能力）

申请人是一家轨道交通系统制造商，寻求将受益人——一名项目商务经理——归类为具有杰出能力的个人。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声誉证明其杰出能力、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，认定申请人未能按要求证明受益人至少满足该类别十项初步证据标准中的三项。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。参见本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，申请人未履行该责任。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

本法第203(b)(1)条使具有杰出能力的外国人可获得签证，条件为：

(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声誉得到证明，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内工作，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一小部分人”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一项多部分分析。首先，申请人可以通过一次性成就（即一项重大的、国际公认的奖项）证明其在该领域成就的国际认可。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，满足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、特定媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。

在申请人满足这些初步证据要求后，我们随后考虑所提供材料的整体情况，在最终实质审查中评估记录是否显示持续的国家或国际声誉，并证明该个人属于其从事领域最顶端的一小部分人。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，结合最终实质审查予以考虑）；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)。

二、分析

申请人目前雇用受益人担任项目商务经理，负责其[已隐去]整合项目中与商务和合同相关的事务，这些项目服务于[已隐去]的[已隐去]铁路。受益人拥有[已隐去]大学的土木工程学士学位和基础设施-交通运输硕士学位，以及[已隐去]大学的管理学硕士学位。在2018年加入申请人之前，受益人于2011年至2017年受雇于[已隐去]，并于2001年至2011年受雇于[已隐去]。其简历显示，他在公私合作（P3）和基础设施项目方面具有[已隐去]国际经验，尤其是在交通运输领域，并为其雇主的客户在若干其他行业提供过咨询和顾问服务。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明受益人获得过重大的、国际公认的奖项，其必须证明受益人至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中替代性监管标准中的三项。申请人最初主张受益人可满足十项标准中的四项，概述如下：

- (ii)，加入要求杰出成就的协会；
- (iv)，作为同一领域他人工作的评判人参与评判；
- (v)，具有重大意义的原创性贡献；以及
- (viii)，在为具有卓越声誉的组织中发挥领导或关键作用。

审理主任认定，申请人未证明受益人满足任何所主张的证据标准。在上诉中，申请人主张受益人满足与评判、原创性贡献和关键作用相关的标准，并声称审理主任要么

忽视了具有证明力的证据，要么在适用与这些标准相关的法律时存在错误。申请人未对审理主任关于受益人不满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)会员资格标准的结论提出异议。未在上诉中提出的问题或主张视为放弃。参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。另参见Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n. 2 (11th Cir. 2005)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（法院认定原告的主张因其未向AAO提出上诉而被放弃）。

在审查记录中的所有证据后，我们认定申请人未证明受益人满足该类别的初步证据要求。

该个人单独或作为小组成员，作为同一或相关专业领域（即所寻求类别所属领域）他人工作的评判人参与评判的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)

审理主任认定受益人不满足该标准，解释称“在评判他人工作是职业固有职责的职业中，仅仅履行与工作相关的职责表明的是胜任能力，但并非其‘成就已在专业领域内获得认可’的证据。”基于此，审理主任认定与受益人工作相关评判活动有关的证据“对该标准不具有证明力”。

在上诉中，申请人主张审理主任在评估该标准时适用法律错误。我们同意，因为8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)的明文规定并不要求证明受益人的评判活动表明其在该领域的成就获得认可。此类分析更适合在最终实质审查中进行，以确定为支持该标准而提交的证据是否或在多大程度上证明受益人的持续国家或国际声誉。

我们还强调，管理顾问可能被要求作为固有工作职能评判他人工作这一事实，并不禁止该职业的人员满足该标准。美国公民及移民服务局关于评估该标准的指导意见表明，教授作为其职业一部分所从事的常规活动（例如对学术期刊稿件进行同行评审以及担任博士论文委员会成员）可能符合条件。1 然而，无论哪个领域，评判活动必须在记录中清晰描述并有充分文件证明，且证据应具体表明该个人评判了谁的工作以及何种类型的工作。

经重新审查，我们认定没有足够证据证明受益人满足该标准。申请人依赖证言证据，包括来自[已隐去]的一封信，其中称：
[受益人]……对[已隐去]财政和交通部制定、采购和交付

1 参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，《对随某些I-140申请提交的证据的评估；对《审理官现场手册》（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJ 1-14 8（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html。

[已隐去]公路、铁路和港口运输项目的流程和政策进行了雄心勃勃的审查。这项工作涉及将[已隐去]政府的建设项目、政策和程序与许多其他国家的进行比较……这项复杂的研究要求[受益人]运用其对世界上许多最复杂的运输和基础设施组织的详细了解，以确定哪些政策对成功的项目开发和交付流程有积极贡献。因此，[他]总结了可用于解决[已隐去]政府在其自身市场中遇到的挑战的关键经验教训和实践。

记录中不包含关于本信函所提及研究的额外证据，并且值得注意的是，该信函未具体指明受益人评审了什么工作或谁的工作。我们无法认定“ 基准比对 ”、“ 评审 ”或总结一项比较研究的结果等同于“ 评审 ”，尤其是在记录未指明所评审的是谁的工作，或未提供足够细节以充分记录受益人活动性质的情况下。在上诉中，申请人主张，I I交通部就“ 其如何开发、采购和交付l _内的每一条新公路、铁路或港口 ”听从了受益人的指导，并指出“ [l I内的每一个]政府主导的交通项目整体而言，是一个比大多数需要顾问的基础设施项目大得多的工作体量，因此任何有能力对其进行评审的顾问，其能力必定以极大的幅度超出该领域的常规标准。 ”然而，I l的信函未能充分支持申请人的主张，即受益人实际上评审了“ l I内的每一个政府主导的交通项目 ”。

基于类似理由，我们认为来自 的 的一封信函不足以证明受益人符合本项标准。~---------'.....:>..L.<.1.1.lo..~....,即当两人均在~----~--~工作时，他曾在多个项目上监督受益人。申请人依据其信函中的以下段落，支持其关于受益人从事了符合评审标准的活动的主张：

[受益人]和我也有机会对拟议的 项目进行风险评估。该项目由.....,_..----------.------提出，未能通过设计和可行性阶段进入投标阶段。[受益人]支持我和一个小型顾问团队审查该项目的技术和商业挑战。利用从其他项目工作中形成的标准，他帮助制定了关于该项目……为何不太可能推进的解释。作为其职业发展的一部分，这个特定项目有助于表明在开发的最早阶段进行仔细准备工作的重要性。 ”

~--~-~I关于受益人支持其主管和一个顾问团队“ 审查……技术和商业挑战 ”与该项目的断言，不足以确立符合本项标准的资格。在一封支持信中，申请人主张，l ts的信函表明受益人负责“ 评审非同事的基础设施管理工作，例如他对l ~- ”的评估。然而，受益人所评审的任何“ 基础设施管理工作 ”的性质和来源在记录中在很大程度上仍未明确，并且我们注意到，I ts的信函未提及

tol 受益人的简历将~----------~列为其参与过的高速铁路项目之一，但未提供关于其与该项目的相关活动的额外信息，也未提及~ I。

基于所讨论的理由，我们认定申请人未能确立受益人符合本项标准。尽管我们已考虑证言证据，但记录缺乏关于受益人在上述项目中作用的具体性和佐证证据，不足以确立其活动涉及按8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)所设想的方式评审他人的工作。

个人在其领域内具有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)

申请人主张，受益人同事提交的推荐信反映了其在该领域的商业相关贡献。2 为符合本项标准，申请人必须确立受益人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该领域广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式达到了该领域重大意义的水平。

审理主任认定，来自l 等人的信函表明受益人“ 是一位有能力的项目商业经理 ”，但未确立其对各个项目的贡献“ 既具有原创性又在该整体领域具有重大意义 ”。在上诉中，申请人主张，审理主任忽视了可靠、相关且具有证明力的证据，并错误地依据Matter of Caron Int'l Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)“ 为忽视所有信函辩护 ”。申请人进一步强调，具体阐明受益人的贡献如何在该领域具有重大意义及其对后续工作的影响的专家信函“ 可以作为符合本项标准的依据 ”。

具体而言，申请人依据 和._l ___ _, II I._____ _,I，~---------~的首席执行官的信函，以确立受益人符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的标准。

在其信函中，J l指出，受益人在0任职期间“ 是众多铁路基础设施项目的关键贡献者 ”，包括“ 与c=J在l l的值得注意的咨询项目 ”。他简要描述了一个项目，其中受益人“ 与公共组织举办研讨会，与铁路承包商和企业互动，并为 I的供应链市场研究主持焦点小组 ”。I I还指出，他“ 参与了 g ”另一个项目，该项目旨在将l ~组织与其它铁路组织进行比较，并对其基础设施采购和支出流程进行基准比对。他指出，受益人与法国、西班牙和意大利国家铁路密切互动，以确定这些国家如何实现其国家铁路基础设施的现代化，并确定“ 可以汲取哪些经验教训来改进c:J组织自身的内部流程 ”。虽然D

2 尽管我们讨论了申请人在回应审理主任的证据请求时和在上诉中强调的三封信函，但我们已考虑了为支持本项标准而提交的所有证言证据。

~----~!确认受益人作为由Q指派至~-~项目的顾问所作的贡献，但他未详细解释其作用，未解释其贡献如何具有新颖性或原创性，也未描述其对该项目的贡献在P3基础设施管理领域产生的显著影响或作用。事实上，他未具体描述受益人的努力如何推进了这一特定项目。

在上诉中，申请人解释称，~是l___ _历史上第一条完全国内的高速铁路线，其估计成本使其成为该国最大的P3基础设施项目之一。3 申请人坚持认为，“ 由于其庞大的规模和新颖性以及[受益人]领域极其专业化的性质，任何显著推进其建设的工作都是对整个P3基础设施咨询领域的重要贡献。 ”更具体地说，申请人指出，“ [他]为其采购和支出创建首批基准，因此改善了任何P3基础设施管理并影响整个 的任何此类项目，而考虑到有多少工人参与 s的建设，毫无疑问有许多人在应用他的贡献。 ”虽然申请人坚持认为l 0 l在其证言中“ 确认了所有这些 ”，但我们不同意该主张。如上所述，他的信函实际上并未说明受益人为c=]在该项目上履行的职责如何推进了0的建设，或他如何“ 对整个P3基础设施咨询领域 ”作出贡献，也未支持关于该领域有“ 许多人 ”在应用受益人贡献的结论。例如，他未解释受益人在[__]项目上的工作如何对该领域的其他铁路项目产生特别影响。

我们不质疑受益人是0指派至0项目的团队中有价值的成员，也不质疑该项目本身是一个重要的、高知名度的项目。然而，申请人未能确立受益人为 的参与——即使最终将有助于l “ 推进 ” LJ铁路的建设——等同于该领域具有重大意义的原创贡献。
申请人同样主张，受益人“ 对l I的原创贡献对其整个领域具有重大意义，因为这是一个至关重要的P3铁路项目。 ”申请人解释称，该 是 与l I.~====..--------~~------')之间的首个也是唯一的连接，并且是l]……，一个“ 旨在创建全大陆P3铁路网络 ”的项目的“ 关键部分 ”。

申请人坚持认为，一封来自[已隐去]的信函“ 解释了为什么[受益人]在该项目上的工作构成了一系列具有重大意义的原创性贡献。 ”4 [已隐去]先生表示，他曾是该项目的首席运营官，确认该[已隐去]是“ 整个欧洲运输走廊的关键组成部分 ”，并指出受益人在整个建设过程中“ 是一位重要的顾问和贡献者 ”。具体而言，他

3 申请人提交了来自[已隐去]网站（www[已隐去]Org.uk）关于[已隐去]高速铁路项目的背景信息，该信息表明该项目涉及345英里的新高速轨道，将连接[已隐去]伯明翰、曼彻斯特和利兹。一期工程（伦敦-伯明翰）的建设预计于2026年开始，网络预计于2033年完工。
4 一位[已隐去]，曾以[已隐去]管理顾问的身份与受益人共事，顺带提及了这同一个项目。她指出，该[已隐去]项目是他在前雇主任职期间支持的众多基础设施项目之一。

指出受益人作为“顾问和工程师”的职责包括：审查施工进度是否符合计划、评估项目的商业需求、确保项目资金的支付、与公共和私人利益相关方举行会议、与高级建筑和铁路工程师共同制定解决方案，以及促进项目的完成。[已隐去]声称受益人的贡献“通过识别具体的技术和商业问题降低了项目风险”，并将“为承包商提供解决这些[问题]的方法以确保项目能够按时按预算交付”归功于他。他还指出，申请人在该项目完成后回到该项目，审查并制定重组方案供利益相关方考虑。
[已隐去]赞扬受益人“对工程、商业和基础设施铁路及运输项目交付所需的广泛而多样的可转移技能具有卓越的掌握能力”，并确认他为“许多知名的全球组织”做出了贡献，这些组织从事“复杂的铁路和运输项目”。

与[已隐去]铁路项目一样，申请人提交了证据证明[已隐去]是一项重大高速铁路工程的一部分。在上诉中，申请人坚持认为

[已隐去]“明确表明[受益人]的原创性贡献对整个P3管理领域具有重大意义，其描述了该隧道如何是整个[已隐去]网络的关键核心，该网络是一个遍布大陆的P3铁路线路网络，负责现代化改造横跨[已隐去]的基础设施。”申请人指出，“任何明显改善”该网络的工作“必然在延伸意义上推进了P3基础设施管理”，并坚持认为[已隐去]的证词“详细描述了[受益人]的原创性贡献是如何做到这一点的。”
然而，正如[已隐去]证词所指出的，该证词并未详细说明受益人与[已隐去]相关的职责如何构成具有重大意义的原创性贡献，进而影响或冲击了P3基础设施管理咨询领域。申请人要求我们基于整体项目的重要性作出假设，该项目是一项重大工程，许多组织的许多专业人员的贡献无疑对确保其成功完成是必要的。[已隐去]对受益人项目相关贡献的简要总结，仅此而已，不足以证明他所做出的贡献已被该领域的其他人广泛实施，或以其他方式对后续P3基础设施管理项目产生了在该领域被认为具有重大意义的影响。

申请人在上诉中提及的第三项也是最后一项贡献涉及受益人在[已隐去]任职期间参与[已隐去]的两个[已隐去]建设项目（称为[已隐去]路线）。申请人坚持认为审理主任“武断地驳回了”以下[已隐去]的证词：

作为我团队的关键成员，[受益人]在[已隐去]约500公里的重大[已隐去]建设（如[已隐去]和[已隐去]路线）上开展了尽职调查咨询项目。他在这两个重大建设项目的技术、商业和财务分析中发挥了重要作用，这两个项目如今均以320公里/小时的速度全面投入运营。作为解释，这些项目是在P3模式下融资的

，并且是过去十年中在[已隐去]投入运营的最长的[已隐去]路线的一部分。

申请人坚持认为，“ 通过领导在[已隐去]创建两条最长的新高速铁路线，[受益人]无疑对该领域做出了具有重大意义的贡献 ”，并指出“ 鉴于[已隐去]只是[已隐去]历史上第二条P3高速铁路线，情况尤其如此。 ”申请人声称，这两条线路的完工是“ 一项历史性成就，没有[受益人]的……领导就不可能实现 ”，并且“ 他在这一成就中的突出作用无疑对P3基础设施管理领域具有重大意义。 ”

[已隐去]的证词并不支持申请人关于受益人受命“ 领导创建 ”[已隐去]和[已隐去]高速铁路线的说法，也未将这一级别的责任归于他。他并未暗示受益人主导了整个铁路交付项目，甚至没有领导[已隐去]的咨询贡献。事实上，[已隐去]在其信函中表明，他在[已隐去]任职期间亲自指导受益人，以便他能够“ 培养成为贷款人技术顾问角色顾问所需的技能 ”。如前所述，他指出，作为团队成员，受益人开展了尽职调查活动并贡献了技术、商业和财务分析，但他并未讨论这些活动对整体项目的影响，更不用说对该领域的影响，也不清楚受益人对[已隐去]和[已隐去]线路的贡献如何具有新颖性或原创性。

经审查，尽管上述信函的作者表明受益人的工作受到其同事的高度评价，但这些信函并未确立该领域如何看待其工作具有重大意义。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为专家证词的陈述用作咨询意见。Caron, 19 I&N Dec. at 794。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.

尽管如此，申请人正确地强调，在评估该标准时，USCIS官员必须考虑该领域专家在意见信中可能提供的关于个人贡献重要性的证明性分析。具体阐明受益人的贡献如何在该领域具有重大意义及其对后续工作的影响的信函具有附加价值。5 另一方面，缺乏具体细节的信函不被视为可作为满足该标准依据的证明性证据。6

在此，基于上述理由，申请人的信函未包含具体、详细的信息，以识别受益人的原创性贡献并解释其咨询和顾问工作对其专业领域所产生的非同寻常的影响。此外，申请人关于受益人贡献影响的主张未得到证词证据的充分支持。因此，我们认定申请人未能证明受益人在该领域做出了具有重大意义的原创性贡献。

5 见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra，第8-9页。
6 Id. at 9.

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)

在驳回申请时，审理主任处理了申请人提交的来自其自身代表的三封信函以及来自[已隐去]一位代表的信函，但认定申请人未能证明受益人符合该标准。审理主任认定这些信函“ 未提供详细且具有证明力的信息，具体说明受益人的角色如何对整个组织或机构具有领导性或关键性。 ”

经审查，我们不同意审理主任的认定，并认定受益人基于其目前在申请公司担任项目商务经理的职务而符合该标准。7
如前所述，申请人提交了三封来自熟悉受益人工作的高层雇员的信函，以及一份非常详细的其职位说明，该说明确认了该职位在公司层级中相对较高的位置。该证据表明，申请人专门聘用受益人，不仅是为了领导其最大、最关键的一个P3铁路项目中的商务和合同方面，而且是为了帮助塑造公司在其专业领域的区域战略和业务实践，以确保公司在铁路和交通基础设施领域的持续增长。该证据足以证明受益人在申请人的美国组织中所起的关键作用以及公司的卓越声誉。

B. O-1非移民身份

我们注意到，记录显示申请人已获得O-1身份，该类别保留给具有杰出能力的非移民。尽管USCIS已批准至少一份代表申请人提交的O-1非移民签证申请，但此前的批准并不妨碍USCIS拒绝一份基于不同标准——法规、规章和判例法——进行裁定的移民签证申请。许多I-140移民申请在USCIS批准此前的非移民申请后被拒绝。参见，例如，Q Data Consulting, Inc. v. INS, 293 F. Supp. 2d 25 (D.D.C. 2003); IKEA US v. US Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22 (D.D.C. 1999); Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), affd, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990)。

此外，必须强调，每一次申请提交都是具有单独记录的单独程序。在作出法定资格认定时，USCIS仅限于该单独程序记录中所包含的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。我们不被要求仅仅因为可能存在错误的先前批准而批准未证明资格的申请或申请。参见Matter of Church Scientology Int'!, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988); 另参见Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987)。

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替代标准中三项的证据。因此，我们无需提供

7 申请人还声称，受益人基于其为~---.....,....-~政府以及为l I所做的工作而以“ 关键或必要身份 ”任职。尽管审理主任在其决定中未处理这些主张，但我们注意到，鉴于我们推翻了审理主任关于受益人不符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)标准的认定，该错误是无害的。

Kazarian案中提及的最终实质审查类型，596 F.3d at 1119-20。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受益人已确立所寻求类别所需的声誉和认可。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证类别，旨在面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向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，申请人未证明受益人工作的重要性表明其具有所要求的持续国家或国际声誉，或与国会所设想的“ 在该领域享有声誉的职业生涯 ”相一致。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990); 另参见该法第203(b)(1)(A)条。尽管受益人曾为在交通和基础设施咨询领域享有卓越声誉的雇主工作，并在一些高知名度项目上提供咨询和顾问服务，但记录并未证明受益人在该领域获得了国家或国际声誉，也未证明他是已升至所从事领域最顶端的一小部分人之一。参见该法第203(b)(1)(A)条和8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述理由，申请人未证明受益人作为具有杰出能力个人的资格。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。