JUL062026_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

案由：43467580 日期：2026年7月6日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格 I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人寻求被归类为具有杰出能力的外国人。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、并且其成就已通过大量文件在其领域内得到认可的人。

美国公民及移民服务局（USCIS）驳回了该申请，我们随后驳回了上诉。该事项现因复议动议提交至我们面前。申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76（AAO 2010）。经审查，我们将驳回该动议。

复议动议必须确立我们的先前决定是基于对法律或政策的错误适用，并且该决定基于作出决定时诉讼记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。由于动议的范围限于先前决定，我们将仅审查这些程序中的最新决定。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)、(ii)。我们可以批准满足这些要求并证明具备所请求福利资格的动议。

在动议中，申请人质疑我们先前决定的正确性。为支持该动议，申请人依据一份联邦地区法院意见。但与美国巡回法院判例法具有广泛先例效力不同，我们不受美国地区法院已公布判决的约束，即使在同地区内产生的事项中也是如此。Matter of Duarte-Gonzalez，28 I&N Dec. 688, 690 n.2（BIA 2023）（引用 K-S-，20 I&N Dec. 715, 719-20（BIA 1993））。尽管我们认为地区法官的推理对我们的分析有参考价值，但我们在法律上并无义务遵循。同上。

其次，申请人主张，由于USCIS对这一移民类别采用两步审理程序的动因源自一个对其居住地不具有管辖权的巡回上诉法院，该机构将其适用于其案件是错误的。虽然最初的第九巡回上诉法院意见可能源自与管辖申请人居住地不同的司法辖区，但当USCIS将该意见中概述的程序采纳为机构政策时，其适用是普遍适用于所有杰出能力移民申请的。我们并不

认为两步程序仅适用于由该程序起源的巡回上诉法院管辖的案件。

除此之外，我们将申请人的动议论点概括为：USCIS对这一类别的最终实质审查是一个任意且反复无常的程序。申请人将其论点建立在唯一一个以此方式裁决的联邦地区法院案件上，Mukherji v. Miller，No. 4:24CV3170, 2026 WL 895708, at *6（D. Neb. Jan. 28, 2026）。我们首先指出，Mukherji法院的裁定不仅在其作出之前已被拒绝（Nagaiah v. Allen，784 F. Supp. 3d 798, 818（E.D. Pa. 2025）；Agrawal v. Miller，No. 4:24CV3143, 2025 WL 2879217, at *17（D. Neb. Sept. 12, 2025）），而且在其之后也已被拒绝（Taneja v. USCIS，No. 24-CV-05657（RER），2026 WL 1734266, at *6-8（E.D.N.Y. June 16, 2026））。

Mukherji法院指出，1995年，前移民与归化局提出了一项两步审理程序。该法院还观察到，人事管理办公室（OPM）的案卷显示，1995年的拟议规则制定通知（NPRM）被归类为实体规则。基于对整个NPRM的这一分类，该法院将两步程序视为拟议规则属于实体或立法规则的唯一原因，并且没有评估拟议规则中众多其他条款是否可能是OPM分类的依据。

基于这一理解，该法院得出结论认为，两步审理程序构成立法或实体规则，只能通过《行政程序法》下的通知和评论规则制定程序来实施。在此过程中，该法院没有充分处理USCIS采纳两步程序的所述理由，即一个联邦巡回法院要求其这样做，而在该巡回法院内使用一种方法、在其他地方使用不同方法既不审慎也不可行。USCIS的实施备忘录详细讨论了该巡回法院的裁决并明确采纳了该方法。USCIS谨此提出，这一解释满足了为政策变更阐明合理依据的任何义务。

此外，Mukherji裁决似乎没有处理该申请人在该案中满足各项标准与审理方法之间的关系。该法院命令批准申请，却没有分析在第一步作出的任何有利认定是否是在先前方法下作出的，而在先前方法下，USCIS并未对每项个别标准进行定性的持续赞誉分析。因此，该法院认定已满足的五项标准（奖项、已发表材料、评审、贡献以及领导或关键角色）并未以该法院似乎设想恢复的方式进行审理。USCIS谨此提出，这一遗漏并非无害，因为它直接关系到该法院的救济是否与其所倾向的审理框架相一致。

关于国会意图，USCIS理解国会意图是这一移民福利的合格候选人应属于其领域顶尖者之列。众议院司法委员会解释说：“ 简言之，该类别下的准入应保留给那些已升至其努力领域最顶端的一小部分个人。 ”H.R. Rep. 101-723, 59（1990年9月19日），重印于1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739（众议院委员会报告）。然而，Mukherji对立法历史的理　　解不同，称最终成为法律的参议院法案的会议报告“ 完全没有说 ”寻求优先工人杰出能力分类的人必须是“ 那一

小部分已升至其领域最顶端的个人”或任何类似表述。H.R. Conf. Rep. 101-955, 101st Cong., 2d Sess.（1990年10月26日）。

USCIS谨此对立法历史作不同解读。该法院引用的“参议院法案”材料来自会议报告，而“小部分”的措辞出现在众议院司法委员会报告中。这些文件在立法过程中发挥不同作用。当会议报告未涉及某一特定实质问题时，如本案情形，最初制定并解释该条款的委员会报告仍是国会意图最具权威性的证据。见 Zuber v. Allen，396 U.S. 168, 186（1969）（指出委员会报告“代表了参与起草和研究拟议立法的国会议员经过深思熟虑的集体理解”）；Garcia v. United States，469 U.S. 70, 76（1984）（解释“在考察立法历史时，我们一再指出，寻找立法机关意图的权威来源在于关于法案的委员会报告”）。

众议院司法委员会报告H.R. Rep. 101-723提供了国会对于1990年《移民法》杰出能力分类意图的实质性解释，包括“小部分”的表述。正如国会研究服务处所总结的，委员会报告通常概述立法的必要性和目的，并可能包括立法意图声明，以指导行政部门实施和司法部门解释。见 Committee Reports: Required Contents, Congressional Research Service Products（Library of Congress）（2008年1月22日）。

相比之下，会议报告H.R. Conf. Rep. 101-955主要调和众议院和参议院版本之间的分歧，并描述这些分歧是如何解决的。其重点在于妥协文本，而非重述已在委员会报告中处理的所有基本政策判断。会议报告只是妥协法案的最终正式版本，仅列出具体法律文本以及众议院和参议院为通过该法案必须采取的形式步骤。Conference Reports and Joint Explanatory Statements, CONGRESS.GOV（2015年6月11日），https://www.congress.gov/crs-product/98-382。据此，会议报告对“领域顶端”要求的沉默最合理地理解为反映对众议院司法委员会先前阐述意图的接受，而非拒绝。

因此，USCIS谨此理解H.R. Rep. 101-723仍是国会在此问题上意图的权威表述。这一理解体现在8 C.F.R. § 204.5(h)(2)中，该条要求“表明个人是已升至其努力领域最顶端的那一小部分人之一的专业水平”。我们最后指出，申请人未能证明我们最近驳回其上诉的决定是基于对法律或政策的错误适用。

最后，申请人动议书面论证意见的部分内容是以面向联邦法院而非行政上诉机构的行文方式起草的。由于这些概念不适用于本办公室，我们将不予处理这些论点。

在复议动议中，申请人未能证明我们先前的决定是基于作出该决定时对法律或政策的错误适用。因此，该动议将被驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

裁定：复议动议被驳回。

通知：非法居留的外国人，或属于其他不准入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来获得签证或其他移民福利的资格。