JUL242026_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：43388518 日期：2026年7月24日

对美国公民及移民服务局（USCIS）决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人为一名研究学者和教授，寻求被归类为具有杰出能力的外国人。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(1)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。该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。

USCIS通过其服务中心运营处（SCOPS）否决了表格I-140外籍工人移民申请（申请），认定记录未能确立申请人值得在最终实质审查中获得批准。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。本法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (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

为符合该移民类别，法规要求提交方证明：

- 该外国人在科学、艺术、教育、商业或体育方面享有杰出能力；
- 其寻求进入该国以继续在杰出能力领域工作；以及
- 该外国人进入美国将在未来实质性惠及该国。

本法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已升至其专业领域最顶端的那一小部分人 ”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。另见H.R. Rep. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990), reprinted in 1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739（指出：“ 简言之，该类别下的准入应保留给那些已升至其专业领域最顶端的那一小部分个人。 ”）。

实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了多步骤分析。在第一步中，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）证明其在国际上对其领域内成就的认可。如果该申请人

未提交该证据，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，本办公室随即进入第二步，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专业领域最顶端的那一小部分人。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115, 1121 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查加以考虑）；另见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

申请人拥有显著的职业生涯，曾在其本国一所大学担任非洲史教授，并在该校担任人文学院院长。其研究聚焦于非洲的社会、文化和政治史。他曾担任其国家一个历史协会的官员，并曾在国际大学担任访问及博士后研究职位。

在SCOPS面前，申请人声称其满足五项监管标准。SCOPS认定申请人满足三项标准，分别涉及评审、学术文章的作者身份以及担任领导或关键角色，但认定其未满足与奖项或奖励、会员资格或高薪或报酬相关的标准。

A. 最终实质审查

由于申请人已提交所需的初步证据，本办公室将评估其是否以优势证据标准证明其持续的国家或国际赞誉、其属于专业领域最顶端的那一小部分人，以及其成就已通过大量文件在该领域内获得认可。在最终实质审查中，本办公室分析申请人的成就并权衡全部证据，以确定其成功是否足以证明其在专业领域内具有杰出能力。见本法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另见Kazarian, 596 F.3d at 1119-20；并一般性参见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual（指出在最终实质审查中，USCIS官员应整体评估证据，以确定申请人是否以优势证据标准确立了该移民类别所要求的高水平专业能力）。在此事项中，本办公室认定申请人未能证明其资格。

两步裁决程序是一项解释性规则，不违反《行政程序法》，也不是立法性规则。Taneja v. USCIS, No. 24-CV-05657 (RER), 2026 WL 1734266, at *8 (E.D.N.Y. June 16, 2026)；Nagaiah v. Allen, 784 F. Supp. 3d 798, 810 (E.D. Pa. 2025)；Agrawal v. Miller, No. 4:24CV3143, 2025 WL 2879217, at *12 (D. Neb. Sept. 12, 2025)；Etsy, Inc. v. Jaddou, No. 4:22CV3022, 2023 WL 3689555, at *23 (D. Neb. May 25, 2023)（引用Perez v. Mortg. Bankers Ass'n, 575 U.S. 92, 96 (2015)）。该方法植根于对

国会记录、现行法定语言以及旨在确保仅该领域最顶端者获得此类别认定的全面监管体系的详尽历史审查。

迄今为止，尚无其他联邦法院提供同样植根于对立法和机构历史如此透彻分析的替代框架。一般性参见6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(2)。相反参见Mukherji v. Miller, No. 4:24CV3170, 2026 WL 895708, at *6 (D. Neb. Jan. 28, 2026)（认定两步框架未经所需的通告评论规则制定程序即获通过）。但该观点似乎将一份会议报告——其仅用于解释众议院和参议院如何解决两院版本法案之间的分歧——误解为在此问题上比司法委员会报告更具权威性，而司法委员会报告的目的包括指导行政部门实施法律并协助司法部门进行解释。在Mukherji法院作出该认定之前及之后，众多联邦法院均已驳回该观点。

首先，申请人在上诉时提交了新证据。由于已向其提供适当通知和合理机会以回应补件通知（RFE），本办公室拒绝考虑首次在上诉时提交的新证据，因为上诉程序并非初次提交材料的场所。根据8 C.F.R. § 103.2(b)(11)，所有被要求的证据必须一并提交，且行政机构一贯拒绝审查首次在上诉时引入的新证据。见 Matter of Furtado, 28 I&N Dec. 794, 801-02 (BIA 2024)；Matter of Izaguirre, 27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)；Matter of Jin, 29 I&N Dec. 441, 449 (BIA 2026)。其他先例强烈强化了这一限制。见Matter of N-P-A-, 29 I&N Dec. 347, 349 (BIA 2025)；Matter of D-J-L-, 29 I&N Dec. 485, 489 (BIA 2026)；Matter of D-G-E-A- & N-G-G-E-, 29 I&N Dec. 570, 577 n.5 (BIA 2026)。

在上诉中，申请人就USCIS实施杰出能力移民签证类别要求的方式提出了若干论点。本办公室不会处理其针对该机构已公布政策中详述的既定方法所提出的论点。本办公室仅指出，在最终实质审查中，申请人必须证明的不仅仅是其成就在一段时间内得以持续。一般性参见6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(2)（指出在最终实质审查中：“ 为确立资格，申请必须证明该人已获得持续的国家或国际赞誉，且其成就已在专业领域内获得认可，表明该人属于已升至其专业领域最顶端的那一小部分人。 ”）。

尽管申请人提出论点声称SCOPS在实施最终实质审查时存在错误，但本办公室对其否决决定的审查并不支持该主张。例如，SCOPS认可了申请人的引用记录，但指出仅凭该记录不足以反映其属于该领域顶端者之列。申请人将其分析描述为“ 对已满足标准的证据充分性进行重新评估，施加了超出监管语言的未明示要求 ”。但事实并非如此，因为其最终实质审查分析评估的是其引用记录是否足以说明其属于该领域领导者之一，且其未解释其在SCOPS面前提出了哪些相关主张或证据而SCOPS未能考虑。

看来申请人只是不同意SCOPS的不利认定，并试图将其分歧描述为SCOPS忽视了关键证据，或对其适用了更高的标准。这些论点大多集中在十项监管标准下审理程序的第一步，但这并非SCOPS拒绝的最终依据。该依据是

最终实质审查的第二步，虽然我们会考虑申请人关于其在任何特定监管标准下的证据如何表明：(1) 他获得了国家或国际赞誉，(2) 他是该领域最顶尖的少数人之一，以及 (3) 他在该特定领域的成就在该领域通过大量文件得到认可等论点，但重新讨论SCOPS未予认定的标准将毫无意义，因为这不会影响本案的结果。即使申请人成功解释了其证据实际上如何满足SCOPS否认的三项标准，他仍将至少满足三项标准；与他现在的情况相同。

我们同意申请人关于SCOPS未直接讨论其所有证据的主张，但我们也认识到SCOPS并无此义务。未对每一项证据进行直接讨论并不意味着SCOPS忽视了它；相反，这可能意味着他们考虑了该证据并认定其不具有说服力。参见 United States v. Teixeira, 62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者"在作出裁定时无需对每一丝一毫的证据阐明其结论"）；United States v. Camillo, 165 F.4th 134, 141 (1st Cir. 2026)；Hampton v. Shinn, 143 F.4th 1047, 1087 (9th Cir. 2025)；Pye v. Warden, Georgia Diagnostic Prison, 50 F.4th 1025, 1036 n.3 (11th Cir. 2022)。当SCOPS对申请进行了有理有据的考量，并作出了充分的认定，则不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Amin v. [已隐去], 24 F.4th at 394；Lafortune v. Garland, 110 F.4th 426, 441 (1st Cir. 2024)；另见 Kazemzadeh v. US Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

基于我们对SCOPS拒绝决定的审查，我们认定申请人获得了对其主张和支持材料的足够详尽的分析。SCOPS必须以足以使审查实体 perceiving 其已听取、思考而不仅仅是作出反应的方式宣布其决定，他们在此已做到了这一点。Molina-Diaz v. Bondi, 128 F.4th 568, 577 (4th Cir. 2025)；Funez-Ortiz v. McHenry, 127 F.4th 498, 505 (4th Cir. 2025)；Ponce-Flores v. Garland, 80 F.4th 480, 486 (4th Cir. 2023)；Ibarra Chevez v. Garland, 31 F.4th 279, 292 (4th Cir. 2022)；Nolasco v. Garland, 7 F.4th 180, 190 (4th Cir. 2021)。

SCOPS要求提供补充证据，并指出申请人在RFE回复中放弃了其若干主张，其中之一是作为最终实质审查一部分的重大意义贡献。因此，我们将在下文中不分析该类别。RFE旨在澄清截至申请提交日的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8), (12)。根据 8 C.F.R. § 103.2(b)(13)(i)，未能回应RFE的具体要素构成对该等主张的放弃或弃权。申请人在明知拒绝回应后，不能在后续上诉中恢复该等主张。

移民上诉委员会（Board）的先例支持这一解读。在 Matter of R-S-H-, 23 I&N Dec. 629, 638 (BIA 2003) 中，Board 解释称，当面临不利情形时（例如，SCOPS在RFE中概述证据缺陷），提交方必须作出回应并提出其论点，以保留该议题供上诉时考虑。Board 在 Matter of C-A-R-R-, 29 I&N Dec. 13, 17 (BIA 2025) 中得出相同结论，该案中他们认定，当事实审理者要求提供其认为完成审理所必需的补充陈述或文件，但该等材料未及时提交时，将该等陈述或文件纳入记录的机会即被放弃。此外，在 Matter of Lopez-Ticas, 29 I&N Dec. 90, 94 (BIA 2025) 中，Board

认定，如果我们发出通知，而提交方未在通知中就其不同意或认为不正确的特定问题作出回应，则该问题被视为放弃或丧失。

因此，我们不会受理在上诉中提出的、未在回应SCOPS的RFE时提出的新论点。Matter of R-S-H-, 23 I&N Dec. at 638（引用 Matter of Garcia-Reyes, 19 I&N Dec. 830, 832 (BIA 1988)）。申请人有机会提出这些论点但未能这样做。联邦法院已认可USCIS在机构认定提交方未回应RFE中特定资格要求意味着其已放弃或弃权该问题时的此类行动。参见 Nagaiah v. Allen, 784 F. Supp. 3d 798, 807 (E.D. Pa. 2025)。未在SCOPS面前适当展开的问题不保留供上诉。参见 Santos Garcia v. Garland, 67 F.4th 455, 460 (1st Cir. 2023)；Ali v. Garland, 33 F.4th 47, 55 (1st Cir. 2022)；Indrawati v. US. Atty Gen., 779 F.3d 1284, 1297 (11th Cir. 2015)；Jeune v. US. Atty. Gen., 810 F.3d 792, 800 (11th Cir. 2016)。

SCOPS认可了申请人声称具有如此杰出性质、使其处于"学者最顶尖梯队"的奖项和奖学金，并指出虽然令人印象深刻，但申请人"未证明这些奖项和奖学金是授予该领域顶尖人士的"。在上诉中，申请人援引信件以支持其主张，即其奖项和奖学金表明他处于该领域顶尖。虽然这些信件声称其奖学金处于同行认可的顶点，但该机构自身的文件并未证实该断言。申请人也未指明其在SCOPS面前提交了哪些可能支持信件中主张的证据。USCIS政策规定："支持信虽非毫无分量，但不应成为该类别成功申请的基础。相反，证人所作的陈述应由记录中的书面证据予以佐证。"参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(2)。虽然我们同意SCOPS关于其奖学金来自历史悠久机构的认定，但他未证明这些奖学金体现了法规和条例所要求的持续赞誉类型。

关于申请人在协会中的会员资格，他在上诉中提出了与其在奖项类别中所依赖的同一奖学金相同的 claims 和证据。这与法规要求申请人证明其"成就在该领域通过大量文件得到认可"相悖。法案第203(b)(1)(A)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)(i)。国会为杰出能力外国人设定极高标准的意图在该条例中体现为要求申请人提交比低类别所要求的更大量的文件。Employment-Based Immigrants, 56 Fed. Reg. at 30703, 30704 (July 5, 1991)。

申请人的上诉提及其作为博士和硕士外部考官、教授晋升评估人、期刊同行评审人以及学术奖项获奖者遴选人的评审角色，并声称"该拒绝忽视了其评审角色的背景和意义"。SCOPS指出申请人的评审经验对其领域内的人而言并非不寻常或特别显著，我们同意。此处所描述的参与同行评审过程并不自动表明个人已在其领域最顶尖获得持续的国家或国际赞誉。在没有早于申请提交日的证据表明申请人显著区别于其领域内其他人情况下，我们无法认定他属于已升至该领域最顶尖的那一小部分人。参见 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。显著示例可能包括以下组合：(1) 收到并完成来自大量期刊或会议的独立评审请求；(2) 评审摘要或演讲者提交材料，且该活动本身因吸引该领域知名专家而受到认可；(3) 主持知名

会议的技术委员会；(4) 评估政府或知名资助机构的提案；或 (4) 在著名期刊担任编辑职位。最终问题是申请人的同行评审活动是否表明其国家或国际赞誉或处于该领域顶尖的地位。而申请人在此未作出此类证明。

SCOPS认定，申请人未能证明其发表记录与拥有广受赞誉的工作和持续赞誉的职业生涯相符。申请人讨论了其引用和发表历史，并指出该否决未将其引用次数与领域基准、与其发表所在期刊的h指数进行比较，且其引用影响力使其跻身全球同行前10%至20%之列，以及黑人学者的最高层级。申请人未指明有何证据支持这些主张，其陈述不满足其举证责任。Matter of L-R-M-C- & V-A-M-M-, 29 I&N Dec. 757, 758 (BIA 2026)（认定无佐证证据的主张通常不足以满足提交方的证据责任）。此外，他未在SCOPS面前提出其中部分论点，我们不会在上诉中首次审议这些论点。参见，例如，Matter of Furtado, 28 I&N Dec. at 801-02。

上诉书面论证意见反映，SCOPS淡化了申请人的领导角色。他指明其角色为教授、系主任以及_____人文学院院长。他声称其在该机构的领导为机构的进步和声誉作出了贡献，塑造了一所非常新的大学的基础本身。尽管记录反映他在该大学担任这些职位，但他未证明该机构值得获得必要程度的赞誉，以帮助他证明自己属于其领域顶尖之列。其作为美国一所大学的访问学者和讲师的角色，或在军事智库发表公开讲座，亦不能证明。

最后，其关于薪金的声称在最终实质审查下仅对其资格构成不利因素。他不仅未满足第一步的监管要求，而且也未证明其收入表明或符合持续的国家赞誉，或表明其属于已升至其领域最顶端的那一小部分人的专业水平。

总之，申请人寻求的是高度限制性的签证类别，该类别面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向正朝该目标迈进的人士。有利的最终实质审查要求证明某人的杰出能力达到精英成就水平。Amin, 24 F.4th at 394-95。USCIS长期认为，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, 954-55 (Assoc. Comm'r 1994)。申请人的证据确认他是一位有成就的学者。然而，综合考虑申请人能力和成就的全部衡量、其国家或国际赞誉的水平以及其成就在该领域获得认可的程度，并不表明存在持续赞誉的记录。此外，他未提交大量文件证明其已达到使其跻身已升至该努力领域最顶端的那一小部分人的专业水平。

III. 结论

基于上述理由，申请人未证明其作为杰出能力外国人的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为

独立的替代裁决依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人在此未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非合法居留、或另有不可入境或可驱逐情形的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。