JUN092020_03B2203 · EB-1A · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

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：8468967 日期：2020年6月9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）

申请人是一名药理学研究人员，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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管记录证明申请人满足了初始证据要求，但未能按要求证明申请人已获得持续的国家或国际赞誉，并且是处于该领域最顶端的小百分比中的个人。此事现因上诉而由本办公室审理。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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)(A)条使移民签证可提供给具有杰出能力的外国人，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“已升至其努力领域最顶端的小百分比”中的个人。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、国际公认的奖项）来证明持续赞誉及其成就在领域内获得的认可。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，至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十类中的三类（包括奖项、特定媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。

当申请人满足这些初始证据要求时，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，并证明该个人处于其努力领域最顶端的小百分比之中。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论了两部分审查，即首先对文件进行计数，然后，如果满足所需数量的标准，则在最终实质审查的背景下加以考虑）；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)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“真相不能仅由证据的数量来确定，而应由其质量来确定”，也与以下原则一致：我们审查“每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

申请人目前是马来西亚[已隐去]大学的副教授，从事的研究“涉及海洋和植物来源的天然产物对糖尿病及糖尿病并发症（伤口愈合和骨脆性）的药物相互作用。”申请人还是植物基补充剂制造商的顾问。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得过重大、国际公认的奖项，其必须至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中的三项替代监管标准。申请人声称已满足六项标准，概述如下：

- (i) 较少国家或国际认可的奖项或奖励；
- (ii) 要求杰出成就的协会会员资格；
- (iv) 作为他人工作的评判者参与；
- (v) 具有重大意义的原创贡献；
- (vi) 学术文章的作者身份；以及
- (viii) 对杰出组织或机构的领导或关键角色。

审理主任认定申请人满足了编号为(ii)、(iv)和(vi)的三项证据标准，并进入最终实质审查。在上诉中，申请人主张其还满足了其他三项声称的证据标准。

在审查记录中的所有证据后，我们认定申请人仅满足两项标准：(iv)关于评判他人工作，以及(vi)关于学术文章的作者身份。下文我们解释为何申请人未满足其他四项声称的初始标准。

证明该外国人在其努力领域内获得较少国家或国际认可的卓越奖项或奖励的文件。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)

申请人声称有六项合格奖项和奖励，但未证明它们满足条例中规定的所有要求。列入[已隐去]《名人录》名录并非奖项或奖励；申请人雇主颁发的“ 长期服务奖 ”认可的是其任职年限和工作中的“ 出色表现 ”，而非其领域内的卓越表现。后一奖项也仅限于一所大学的员工，而非全领域范围。申请人还获得了一项政府奖学金，并非作为其领域内卓越表现的奖励，而是用于资助其当时正在进行的研究生学习，为未来尚未完全具备资格和资质的工作做准备。

尼日利亚驻马来西亚高级专员公署（其基本目的与大使馆相同）授予申请人一项[已隐去]奖，但记录未说明原因，因此申请人未能证明这是其领域内卓越表现的奖励。

其余两项奖项与申请人的工作直接相关；他在两次科学会议上因报告获得（或共享）三等奖。但申请人未证明这些奖项具有国家或国际认可度。关于颁奖机构声誉的信息并不确立或暗示这些奖项的认可度。

申请人未能证明其在其努力领域内获得较少国家或国际认可的卓越奖项或奖励。

证明该外国人寻求分类的领域内协会会员资格的文件，该协会要求其成员具有杰出成就，并由其学科或领域内公认的国家或国际专家评判。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)

审理主任未加评论地认定申请人满足此标准。我们不同意。

申请人主张拥有五个协会的会员资格。他未证明任何这些协会在其会员级别上满足监管要求。对于两个协会，即[已隐去]教育与研究学院和马来西亚药理学与生理学学会，申请人未提交会员资格要求。其文件包括前者的会员证书和后者的“ 会员申请/续期 ”表格。

马来西亚天然产物学会的会员资格“ 向对马来西亚及周边地区动植物天然产物的科学研究感兴趣的人士开放 ”。尽管记录显示该学会有一个更高级别的会员类别，即荣誉会员，仅限于“ 已为学会提供宝贵服务；或……已作出杰出

贡献于天然产物研究 ” 的人士，但记录未显示申请人是荣誉会员。

记录显示英国药理学学会有多个会员层级。“ 荣誉会士 ” 级别保留给 “ 因其在科学领域的持续领导角色而杰出 ” 的个人，但申请人未证明其为荣誉会士。其他会员层级向下延伸至本科生。正式会员 “ 通常 ” 要求博士学位、在 “ 同行评审期刊 ” 上发表文章以及类似的学术活动。申请人在该学会的文凭小组委员会任职，但未记录其会员类别。学会的一封信仅称其为 “ 一名会员 ” 。学会的规则并未将小组委员会成员资格限于荣誉会士。因此，他未能证明此会员资格满足监管要求。

最后，申请人（Petitioner）是美国药理学与实验治疗学会（American Society for Pharmacology and Experimental Therapeutics，ASPET）的 “ 正式会员 ”（regular member）。根据 ASPET 的章程，正式会员资格向 “ [a]ny qualified investigator who has conducted and published a meritorious original investigation in pharmacology ”（任何在药理学领域开展并发表了有价值原创研究的合格研究者）开放。“ Meritorious ”（有价值的）并非 “ outstanding ”（杰出的）的同义词；前者所表达的赞誉程度低于后者。Meritorious 意为 “ deserving of honor or esteem ”（值得尊敬或敬重），1 而 outstanding 意为 “ marked by eminence and distinction ”（以卓越和杰出为标志）。2 此外，没有任何迹象表明，准会员的成就是由公认的国内或国际专家评审的。

申请人未能证明其任何会员资格要求由公认的国内或国际专家评判的杰出成就。

外籍人士在其领域内作出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)

为满足该标准，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该领域得到广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式达到了重大意义的水平。“ major significance ”（重大意义）一词并非多余，因此具有某种含义。See Silverman v. Eastrich Multiple Investor Fund, L.P., 51 F. 3d 28, 31 (3rd Cir. 1995) quoted in APWU v. Potter, 343 F.3d 619, 626 (2nd Cir. Sep 15, 2003).

申请人主张，对其已发表文章的引用证明了这些文章的重要性。在提交申请时，申请人被引用最多的论文在八年期间累计获得 22 次引用。申请人未能证明只有具有重大意义的论文才能达到这一引用水平。

一份马来西亚政府出版物将申请人的两项发明列为具有 “ Potential to be Commercialised ”（商业化潜力）。其中一项发明是一种含有植物提取物 I 的粉末，是申请人于 2017 年在马来西亚提交的专利申请的主题。记录未显示这些产品实际已上市，或该专利申请已获批准。即便在此情况下，

1 https://www.merriam-webster.com/dictionary/meritorious（最后访问于 2020 年 5 月 20 日）。
2 https://www.merriam-webster.com/dictionary/outstanding（最后访问于 2020 年 5 月 20 日）。

并非每一项获得专利并商业化的产品都具有重大意义。专利的批准认可的是原创性，而非重大意义。

申请人向一家草药补充剂公司提供了其“ research expertise and consultancy services ”（研究专长和咨询服务），促成了~ I 补充剂的发布。申请人的研究还出现在一次科学会议的海报展示中。以这些方式使用申请人的研究，并不能不言自明地证明其具有重大意义；并非每一项商业产品、已发表文章和会议展示都在该领域具有重大意义。申请人表示，该补充剂在全国范围内售出了 9,000 瓶。然而，申请人未能证明这一销售数字具有重大意义；未能说明其与其他补充剂销售相比如何；也未能证明该补充剂对补充剂旨在解决的健康问题产生了可感知的影响。

申请人的研究合作者表示，研究结果仍是初步的；其中一人表示：“ So far the animal studies look promising and if human studies confirm the observed trends then I ~an be given as a supplement to negate the negative effects of long term usage of anti-diabetic drugs. ”（迄今为止，动物研究看起来很有前景，如果人体研究证实了观察到的趋势，那么 I ~an 可以作为补充剂使用，以抵消长期使用抗糖尿病药物的负面影响。）记录未表明申请人的研究已经产生了与重大意义相称的影响。

申请人未满足该标准。

外籍人士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)

记录证明 c::] 大学具有杰出声誉，但未证明申请人在该大学担任领导或关键角色。他曾在多个委员会任职、参与战略举措并帮助组织会议，但申请人未表明这些活动对整个大学而言具有领导性或关键性，也未表明受影响的院系和大学其他下属单位本身具有杰出声誉。

B. 最终实质审查

当申请人提交了所需的初步证据时，我们评估申请人是否以优势证据标准证明其享有持续的国家或国际赞誉、申请人是其从事领域最顶端的一小部分人之一，以及申请人的成就已通过大量文件在该领域得到认可。在最终实质审查中，我们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从事领域具有杰出能力。See section 203(b)(l)(A)(i) of the Act; 8 C.F.R. § 204.5(h)(2), (3); see also Kazarian, 596 F.3d at 1119-20. 3

3 See also USCTS Policy Memorandum PM 602-0005.1, Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form 1-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADI 1-14 4 (Dec.22.2010), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda（指出 USCIS 官员在整体考虑申请时应一并评估证据，以确定申请人是否以优势证据标准证明了移民分类所需的高水平专业能力）。

在本案中，我们认定申请人仅满足了初步证据标准中的两项，因此记录不足以进行完整的最终实质审查。尽管如此，我们将简要讨论审理主任在这方面的认定，因为这些认定构成了拒绝申请的理由之一。

除上文已讨论的缺陷外，审理主任认定，虽然申请人符合标准 (ii)、(iv) 和 (vi) 的措辞，但根据这些标准提交的证据并未证明持续的国家或国际赞誉，也未使申请人处于其领域的最高端。例如，审理主任承认，根据 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)，参与同行评审相当于作为他人工作的评判者参与，但同行评审在学术界是常规做法，而非保留给该领域顶端受赞誉专家的特权。

在上诉中，申请人称审理主任“ failed to elaborate specific reasons as to why [the Petitioner's] achievements were not indicative of someone who has risen to the top of the scientific field of Pharmacology. ”（未能详细说明具体理由，说明为什么[申请人的]成就不能表明某人已升至药理学科学领域的顶端。）然而，举证责任在申请人。申请人未详细解释记录整体上如何证明资格；他只是声称情况如此。

审理主任解释了申请人的证据为何不足，例如指出申请人未表明其从尼日利亚高级专员公署获得的奖项与其在该领域的工作有关，也未表明其引用历史表明该领域的重大意义。申请人未回应这些缺陷，而是声称审理主任以“ piecemeal ”（零散）方式而非 Kazarian 所要求的整体方式评估记录。审理主任的决定确实在法规标准的背景下总体讨论了提交的证据，但申请人未表明这些相同证据综合起来本可证明资格。

申请人已证明他是科学界积极贡献的成员，既是研究者又是大学教职人员。但成功和生产力并不等同于赞誉，记录也未证明申请人的工作及其对该领域的影响表明其具有杰出能力，使申请人区别于其领域的绝大多数专业人士。

III. 结论

申请人寻求的是高度限制性的签证分类，该分类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。美国公民及移民服务局（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，申请人未表明其工作已产生所需的持续国家或国际赞誉，或符合国会所设想的“ career of acclaimed work in the field ”（在该领域受赞誉工作的职业生涯）。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990); see also section 203(b)(1)(A) of the Act. 此外，记录也未以其他方式证明申请人是已升至从事领域最顶端的一小部分人之一。See section 203(b)(l)(A) of the Act and 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人士的资格。

裁定：上诉被驳回。

G