JUN092023_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

案由：27032687 日期：2023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）

申请人是一名工厂会计，寻求被归类为商业领域具有杰出能力的个人。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，认定记录未能证明申请人符合杰出能力个人的资格，既不符合作为重大、国际公认奖项一次性成就获得者的资格，也不符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i) - (x)所列十项法规标准中至少三项的资格。本事项现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审理。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)条使具有杰出能力的移民可获得签证，如果：

(i) 该外籍人士在科学、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) 该外籍人士寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作，且

(iii) 该外籍人士进入美国将未来实质性惠及美国。

“杰出能力”一词仅指那些“已上升至其努力领域最顶端的一小部分人”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施法规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，满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i) - (x)所列十项标准中至少三项（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，本办公室随后考虑所提供材料的总体情况，在最终实质审查中评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该个人属于其努力领域最顶端的一小部分人。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点文件，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

A. 证据标准

由于申请人未证明其获得重大、国际公认的奖项，她必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i) - (x)中至少三项替代法规标准。审理主任认定申请人满足十项证据标准中的两项，即8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)（涉及在知名组织中担任领导或关键角色）和8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)（涉及高薪或其他显著高报酬）。在上诉中，申请人主张其满足另外两项证据标准，即(iv)（涉及评判他人工作）和(v)（涉及具有重大意义的原创贡献）。1 基于下述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人已根据(viii)和(ix)确立资格的认定。本办公室转而认定她仅根据一项标准即(iv)确立了资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。2

1 在上诉中，申请人未对审理主任关于其未根据标准(i)（涉及较少人知的奖项）和(ii)（涉及要求杰出成就的协会会员资格）确立资格的认定提出异议。此外，申请人在审理主任面前或上诉中均未主张根据标准(iii)、(vi)、(vii)或(x)的资格。由于申请人在上诉中未提供任何证据或论点涉及这六项标准，本办公室认为这些问题已被放弃。参见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中涉及的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另参见Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（认定原告的诉求因未向AAO提出上诉而被放弃）。
2 当USCIS对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另参见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

外籍人士单独或作为小组成员，作为评判人参与评判同一或相关专业领域内他人工作的证据，该领域为所寻求分类的领域。8 C.F.R. 204.5(h)(3)(iv)。

该法规标准要求申请人证明其不仅被邀请评判他人工作，而且实际参与了评判同一或相关专业领域内他人工作。3 申请人主张其作为会计及各种会计相关职位的雇佣涉及审查他人工作的职责。她提供了其审查下属的提案请求草稿和另一同事的标准操作程序草稿的示例。在上诉中，她提供了一封信函和一份向斐济政府出售种子的报价文件。申请人主张她代表他人并应其请求评判和审查了这些材料，从而证明其满足该标准。

审理主任认定申请人不满足该标准，解释称：

“ a judge ”（评判人）一词意味着在评判身份上的正式指定，无论是作为小组成员还是单独评判。……无论“ judge ”和“ work ”这两个词的词典定义多么宽泛，证据是否满足法规平文要求的最终决定权在于USCIS。……证据必须证明受益人“ 在专业领域内获得认可 ”，因此该法规不能被解读为包括评估员工或产品的每一种非正式情形。你的雇佣或产品验证职位所固有的附带评估职责，不能证明你以官方身份单独或作为小组“ 评判人 ”评判他人工作……。

审理主任指出了关于申请人证据质量的相关考虑因素。虽然本办公室同意该定性分析，但认为它更适合放在最终实质审查中。例如，该标准的平文并未提及评判必须是以“ 官方身份 ”进行，该标准也不要求证据证明“ 在专业领域内获得认可 ”。虽然这一分析当然与本办公室对杰出能力分类资格的总体认定相关，但在这一特定情形下，此类定性分析似乎应属于最终实质审查。申请人已证明其评判了本领域内他人的工作，从而满足该标准的平文要求。本办公室撤回审理主任关于其不满足该标准的认定，转而认定她已满足该标准。

然而，若本办公室进行最终实质审查，申请人关于其作为评判人参与的证据将不足以支持持续的国家或国际赞誉的认定，也不足以支持其属于上升至其领域最顶端的一小部分人的认定，理由与审理主任所述类似。审理主任进一步指出，国会在实施这些法规时的意图是为杰出能力分类设定非常高的标准，正如所反映的

3 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，《对随某些 I-140 表格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 AD11-14 8（2010 年 12 月 22 日），https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html。

要求提交比更低类别分类所要求的更为广泛的文件。参见 56 Fed. Reg. 30703, 30704（1991 年 7 月 5 日）。审阅同事的草稿及其他类似的“ 评判 ”情形，不能作为杰出能力分类资格的强有力或高质量证据。

该个人在其领域内具有重大意义的原创性科学、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) 的规定，申请人不仅必须证明其作出了原创性贡献，还必须证明这些贡献在该领域具有重大意义。例如，申请人可以证明这些贡献已在整个领域内被广泛实施、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。4

申请人主要依据前雇主和同事出具的众多支持信来证明符合该标准。在上诉中，申请人主张审理主任“ 甚至没有认可任何一封单一的信件/证词 ”（原文全部为大写字母）。然而，审理主任的决定中引用了八封不同信件的内容。因此，我们不认为申请人的主张有依据。审理主任认定：

该标准未获满足，因为提交的证据未显示您的贡献被认为在所属工作领域具有重大意义。为成功满足该标准，您必须证明您的原创性贡献已经影响或影响了其整个领域。这些信件……未描述具有足够广泛影响的影响。“ 原创 ”一词和“ 重大意义 ”一语并非多余，因此具有某种含义（内部引注省略）。无论哪个领域，“ 在该领域具有重大意义的贡献 ”一语要求产生超出雇主、客户或顾客范围的实质性影响……

我们审查了申请人的证据，并同意上述引用的审理主任的认定。这些信件支持一项认定，即申请人在其工作中表现良好，并为其雇主提供了节省时间和成本的方法和工具。信件的作者描述了她的工作以及她的工作对其业务的影响，包括其在世界其他地区的姐妹企业和子公司。然而，基于审理主任所解释的理由，这并不必然足以证明符合该标准。

在[已隐去]的信件中，作者称他们个人并不认识申请人，但从其专业联系人处听说了她的“ 自下而上 ”会计方法和详细的成本分析报告。作者解释说，他们以前从未听说过申请人的方法，但在实施后，他们能够用更少的时间编制预算，并向其董事会提供详细报告。尽管作者描述了使用其归因于申请人所创造的方法和报告的积极体验，但这不足以证明申请人的方法如何“ 原创 ”或具有“ 领域内的重大意义 ”。一个人以前可能没有听说过某种方法，这并不必然确立其原创性。同样，仅仅因为某种方法可能是

4 参见 Visinscaia, 4 F. Supp. 3d 126 at 134。

对某一特定企业而言是新的或为某一特定企业定制，并不确立该方法的原创性。此外，该方法在一个甚至多个企业中的实施，也不支持认定此类方法构成“ 领域内具有重大意义的贡献 ”。

即使申请人开发或创造了[已隐去]以及申请人雇主所使用的工具和方法，申请人也未证明这些贡献在整体领域内的影响或影响。5 此外，即使这些方法为企业带来了成本/时间节省、更详细的报告和其他好处，信件内容也未包含足以支持认定“ 重大意义 ”的充分细节。6

我们认定，支持信作者未充分指明原创性贡献，也未提供具体、详细的信息说明这些贡献如何在该领域具有重大意义。由于申请人未证明其个人和专业成就属于对整体会计领域具有重大意义的原创性贡献，我们认定她不符合该标准。

该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)

申请人必须证明其曾担任领导或关键角色。对于“ 领导 ”角色，我们考虑证明申请人（现在或曾经）是组织或机构内领导者的证据。7 对于“ 关键 ”角色，我们考察证明申请人以对组织或机构活动的结果具有显著重要性的方式作出贡献的证据。8 对于“ 杰出 ”声誉，我们参照“ distinguished ”的词典定义，意为“ 以卓越、显赫或优秀为标志，或与杰出人物相称 ”。9

审理主任认定申请人符合该标准，但未提供支持该认定的分析。我们审查了申请人的就业历史和经历、雇主和同事的信件，以及关于申请人各雇主的文章和新闻稿。尽管我们认可这些证据，但我们认定其不能证明符合该标准。

举例而言，[已隐去]杰出声誉的证据包括关于其合伙、合并和收购的新闻稿，以及一份组织架构图和一份关于该公司的维基百科打印件。其组织结构或其业务运营的新闻稿和文章如何确立[已隐去]声誉并不明显。维基百科是一个在线[已隐去]

5 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，前引，第 8-9 页；另参见 Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 134-35（维持一项认定，即一名交谊舞者未满足该标准，因为她未证实其在整体领域内的影响）。~---~
6 此外，[已隐去]信件未说明作者为谁工作或在何处工作，信件也没有信头、企业电子邮件地址或网站。因此，我们质疑作者就申请人的方法对其业务的影响或申请人的原创性发表评论的能力的正当性。因此，我们对该信件赋予很小的证明价值。
7 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，前引，第 10 页。
8 同上。
9 “ distinguished ”的 Merriam-Webster 词典定义可在以下网址在线查阅：
https://www.merriam-webster.com/dictionary/distinguished。

百科全书，由任何公众成员编辑和维护。因此，我们不认为维基百科是可靠的信息来源。此外，该打印件提供了关于[已隐去]的背景信息，但该信息并不必然确立[已隐去]声誉。
申请人提供了描述[已隐去]的文章，[已隐去]是申请人的另一位前雇主，是一家总部位于英国的快速增长的自行车业务公司，获得了[已隐去]资金以扩展其业务。然而，申请人未解释该信息如何确立[已隐去]具有杰出声誉。此外，申请人提供了其职位“国际财务经理”的一般职位描述，但该职位描述未提供足以确定申请人是否在[已隐去]担任领导或关键角色的信息。
申请人提供了来自[已隐去]的几封信件和关于[已隐去]的文章。关于[已隐去]规模和新项目的文章表明其可能具有杰出声誉；然而，几乎没有证据证明申请人如何在该组织内担任领导或关键角色。支持信对申请人的工作以及公司对她的赏识作了正面讨论，但未讨论她如何作为组织内的领导者行事，也未提供足够详细的解释说明她如何以对该机构活动的结果具有显著重要性的方式作出贡献。

来自[已隐去]的信件提供了比其它信件更多关于申请人在[已隐去]角色的详细信息；然而，[已隐去]信件未注明日期，没有信头，~并~且~包~含~一~个~个人 Gmail 地址，而非企业地址。尽管[已隐去]自称是[已隐去]的前财务总经理，但鉴于该信件呈现为个人性质而非专业性质，我们质疑其可信度。即使我们接受该信件具有可信度和证明价值，它仍不会包含关于申请人在[已隐去]或其特定部门内的角色如何被视为“领导”或“关键”的充分解释。

基于上述理由，我们撤销审理主任关于申请人符合该标准的认定，转而认定证据不足以确立其在该标准下的资格。

证据表明该外籍人士相对于该领域内其他人，就其服务获得了高薪或其他显著高额报酬。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)。

为符合该标准，申请人必须证明其薪资或报酬相对于该领域内其他工作者所获报酬而言是高的。10 审理主任认定申请人符合该标准，但未提供任何分析以支持该认定。

申请人提供了雇佣合同和信函，载明各前任雇主向其提供的薪资，以及来自其中若干职位的少量工资单；然而，这些文件并未显示申请人实际赚取的薪资。11 例如，工资单证明了

10 一般参见 USCIS政策备忘录 PM-602-0005.1，supra，第11页。
11 与美国一个预期就业职位及提议但尚未赚取的薪资相关的证据，

在特定工资支付周期内支付给申请人的报酬，但并未清楚显示申请人的年度薪资总额。同样，雇主提议薪资或载明申请人赚取特定薪资的信函，也不足以确立申请人实际赚取的薪资。

申请人提供了按职位编排的薪资数据报告打印件；然而，申请人未能充分确立这些是适合该职位的薪酬调查。举例而言，申请人提供了“ 金融工作 ”的英国薪资平均值和范围。尚不清楚如此宽泛的类别包含哪些职位，但我们假定其可能从简单的簿记职位到首席财务官职位不等。因此，无法确定申请人的具体职位薪酬与同一地理区域内相同职位的其他人相比如何。同样，Glassdoor薪资调查针对的是具有一至三年经验的会计，而申请人声称其在该领域有10至14年经验。因此，Glassdoor入门级职位的打印件不适合与申请人的职位进行比较。

先例决定和判例法均支持对8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)作适合职位的适用。参见 Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)（考量职业高尔夫球手与其他PGA巡回赛高尔夫球手的收入对比）；另参见 Skokos v. U.S. Dept. of Homeland Sec., 420 F. App'x 712, 713-14 (9th Cir. 2011)（认定从事较低职责者的薪资信息不构成与该领域其他人的比较）；Grimson v. INS, 934 F. Supp. 965, 968 (N.D. Ill. 1996)（考量NHL执法者与其他NHL执法者的薪资对比）；Muni v. INS, 891 F. Supp. 440, 444-45 (N.D. Ill. 1995)（将NHL防守球员的薪资与其他NHL防守球员的薪资进行比较）。

此外，部分薪资数据打印件截去了其进行日期，而另一些则载明来自2022年。然而，申请人在此类职位上的就业可能发生在数年前，因此2022年的薪资数据无法准确反映申请人担任相关职位时支付的平均薪资。最后，雇主信函和合同未提供关于支付高于所提供薪酬数据的组织理由的充分信息。

据此，我们认定申请人未能确立其相对于同一职位的其他人获得了高薪。因此，我们撤销审理主任关于其符合该标准的认定，转而认定证据不足以充分确立该标准下的资格。

B. O-1非移民身份

记录显示申请人可能曾申请O-1身份，该类别保留给具有杰出能力的非移民。尽管USCIS可能批准O-1非移民签证

并不确立申请人在提交申请时对所寻求利益的资格。USCIS法规明确要求申请人须在提交申请时确立对所寻求利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人依据新的事实组合获得资格后予以批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。因此，我们已考量预期雇主提议向申请人提供的薪资，但认定其不足以确立该标准下的资格，尤其是该法规标准以过去时表述，即“ commanded（已获得） ”。

代表其提交的申请，批准并不排除USCIS基于不同标准——法规、规章和判例法——裁定拒绝移民签证申请。I-140移民申请有时甚至在USCIS批准先前的非移民申请后仍被拒绝。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. at 1108, aff'd, 905 F. 2d at 41。

III. 结论

申请人未提交所要求的初步证据，即一次性成就或符合十项标准中至少三项的文件。因此，我们无需提供 Kazarian, 596 F.3d at 1119-20 中提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已综合审查记录，认定其不支持申请人已确立所寻求类别所需的声誉和认可这一认定。

申请人寻求的是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“ 冉冉升起的新星 ”或其他正朝着顶端发展的人士。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，申请人未能表明其工作的重要性体现了所要求的持续国家或国际声誉，或与国会所设想的“ 该领域备受赞誉的职业生涯 ”相一致。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另参见该法第203(b)(1)(A)条。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声誉，且其是已升至该努力领域最顶端的小部分人之一。参见该法第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具有杰出能力人士的资格。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。