JUN122026_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：43193767 日期：2026年6月12日

对USCIS决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人是网络安全专家，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、且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可的人。

美国公民及移民服务局（USCIS）驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人获得了重大、国际公认的奖项，也未能在考量全部证据时证明其资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。申请人负有以优势证据标准证明的举证责任。该法第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。Matter of Christa'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

为符合这一移民类别，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。

该法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其领域最顶尖的少数百分比 ”的人。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上升至其领域最顶尖的少数百分比个人。 ”）。

实施法规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（即重大、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，本办公室随后进入第二步，在最终实质审查中考量所提供材料的全部内容，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该领域最顶尖的少数百分比。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115, 1121 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，在最终实质审查的背景下予以考量）；另见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

根据申请人的简历，他于2012年在~I-----~ I I完成了法学硕士（Magister of Law），参加了为期三年的犯罪学项目，后来在加拿大转向信息安全，在美国学习软件工程一年，目前正在通过一所经认可的在线大学攻读软件工程课程。他是一名网络安全专家和高级渗透测试员，拥有约15年经验，从本国的早期职位逐步晋升至近期的更高级职位。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得了重大、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。在SCOPS之前，申请人声称其满足了五项监管标准。SCOPS认定申请人满足了与评审、学术文章著作以及担任领导或关键角色相关的三项标准，但未满足与原创贡献或高薪或报酬相关的标准。在上诉中，申请人坚持认为其满足另外两项标准，但由于其已满足至少三项，本办公室无需评估其是否满足另外两项标准。

B. 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已以优势证据标准证明其持续的国家或国际赞誉、其属于该领域最顶尖的少数百分比，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所从事领域具有杰出能力。见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2), (3)；另见Kazarian, 596 F.3d at 1119-20）；另一般性见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual（指出在最终实质审查中，USCIS官员应在整体考量申请时将证据一并评估，以确定申请人是否已以优势证据标准证明该移民类别所需的高水平专业能力）。在此事项中，本办公室认定申请人未记录其资格。

优势证据标准证明该移民类别所需的高水平专业能力）。在此事项中，本办公室认定申请人未记录其资格。

1. 上诉主张两步程序未获授权

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。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)）。这一方法植根于对国会记录、适用法定语言以及旨在确保仅该领域最顶尖者获得此类别之全面监管制度的详尽历史审查。迄今为止，尚无其他联邦法院提出同样基于对立法和机构历史如此透彻分析的替代框架。

这使我们回到申请人的主张，即一份地区法院意见确立了该两步程序属越权（即超出USCIS的法律权限）。但该意见在此不具权威性。本办公室仅受同一巡回法院内针对足够相似情况的美国上诉法院已公布判例法的约束。Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. 25, 31 (BIA 1989)；Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 718 (BIA 1993)。提交本办公室但不在美国上诉法院管辖范围内的案件不具约束力。Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. at 31（认定行政上诉机构“无需将某一巡回上诉法院的不利裁定作为全美范围内的约束予以接受”）。

美国地区法院意见的约束力更小，因为本办公室无需遵循其已公布裁决，即使在同一地区内亦然。Matter of Duarte-Gonzalez, 28 I&N Dec. 688, 690 n.2 (BIA 2023)。尽管本办公室可将地区法官的推理作为分析中的有用辅助予以考量，但无需在法律上遵循之。Matter of N-A-G-C-, 29 I&N Dec. 662, 665 (BIA 2026)（引用Matter of K-S-, 20 I&N Dec. at 718）；另见Trump v. CASA, Inc., 606 U.S. 831, 852 (2025)（认定作为法律问题，地区法院的认定“仅延伸至起诉的原告——正如只有原告才能对被告执行判决所证明的那样”，如果另一人或实体希望限制被告的行为，其必须自行提起诉讼）。

但不仅如此，本办公室不同意地区法院的推理。申请人所引用的意见是Mukherji v. Miller, No. 4:24CV3170, 2026 WL 895708, at *6 (D. Neb. Jan. 28, 2026)。在该案中，法院指出1995年原移民和归化局提出了两步裁决程序。法院还观察到，人事管理办公室（OPM）的案卷显示1995年拟议规则制定通知（NPRM）被归类为实质性规则。基于对整个NPRM的这一分类，法院将两步程序视为拟议规则属实质性或立法性规则的唯一理由，且未评估拟议规则内众多其他条款是否可能是OPM分类的依据。

基于该理解，法院认定两步裁决程序构成立法性或实质性规则，只能通过通知和评论程序实施。

根据《行政程序法》进行规则制定。在此过程中，法院并未充分处理USCIS所陈述的采用两步程序的理由，即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、在其他地方使用另一种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谨此认为，该解释满足了为政策变更阐明合理依据的任何义务。

此外，Mukherji裁决似乎并未处理该申请人对该案中各项标准的满足与审理方法之间的关系。法院下令批准该申请，却未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并未对每项单独标准进行定性上的持续赞誉分析。因此，法院认定已满足的五项标准（奖项、发表材料、评审、贡献以及领导或关键角色）并未以法院似乎设想恢复的方式进行审理。USCIS谨此认为，这一遗漏并非无害，因为它直接关系到法院的救济是否与其所偏好的审理框架相一致。

关于国会意图，USCIS的理解是，国会意图让符合该移民福利资格的候选人属于其领域中的顶尖人物。众议院司法委员会解释道：“ 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那一小部分个人。 ”H.R. Rep. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990), reprinted in 1990 U.S.C.C.A.N. 6710, 1990 WL 200418 at *6739 (House Committee Report)。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 ”任何关于寻求优先工作者杰出能力分类的人必须属于“ 已升至其领域最顶端的那一小部分个人 ”或任何类似表述的要求。H.R. Conf. Rep. 101-955, 101st Cong., 2d Sess. (Oct. 26, 1990)。

USCIS谨此对立法历史作不同解读。法院所引用的“ 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的功能。当会议报告未涉及某一特定实质性问题时（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。See 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那些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)（解释称“ 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该法案的委员会报告 ”）。

众议院司法委员会报告H.R. Rep. 101-723提供了关于国会对于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，并可能包含立法意图声明，以指导行政部门执行和司法部门解释。See Committee Reports: Required Contents, Congressional Research Service Products (Library of Congress) (Jan. 22, 2008)。

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。Coeference Reports and Joint Explanatory Statements, CONGRESS.GOV (Jun. 11, 2015), https://www.congress.gov/crs-product/98-382。据此，会议报告对“ 领域最顶端 ”要求的沉默最合理地理解为反映了对众议院司法委员会先前所阐明意图的接受，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 controlling 声明。该理解体现在8 C.F.R. § 204.5(h)(2)中，该条要求“ 表明该个人是已升至努力领域最顶端的那一小部分人之一的专业水平 ”。

申请人不仅错误地依赖这一有缺陷的分析，而且他未在SCOPS之前的程序中提出这些主张，也不得在上诉中首次提出。Whitton v. Dixon, No. 25-580, 2026 WL 1513270, at *2 (U.S. June 1, 2026)（拒绝评估最初未提交给原决定机关的新主张、法律理论或证据）；Santana-Gonzalez v. Bondi, 172 F.4th 736, 744 (9th Cir. 2026)（认定提交方不得在上诉中提出其未向下级事实审理者提出的新问题）；Matter ofG-C-1-, 29 I&N Dec. 176, 177 n.2 (BIA 2025)（引用Matter ofH-L-S-A-, 28 I&N Dec. 228, 240 n.10 (BIA 2021)，并指出首次在上诉中提出的问题将不予处理）。

2. 最终实质审查

申请人的上诉完全基于两个论点。第一是他满足另外两项标准，我们已表示他满足至少三项的最低要求，因此无需处理其他标准。第二是他声称最终实质审查程序不合法。申请人未提出任何替代性论点质疑SCOPS拒绝的实际依据：他未能证明其持续的国家或国际赞誉、其属于努力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领域中得到认可。

我们认为该问题在上诉中被放弃，因为他在下级处理了该问题但现在未处理。当拒绝决定包含不利决定的具体依据时，申请人有责任在上诉中证明SCOPS基于该依据拒绝时犯了 prejudicial 错误。未能作出此类证明——如我们在此所见——意味着下级关于该主题的决定将维持。并且由于未提出与最终实质整体分析相关的问题，申请人在本次上诉中放弃了该主题。Matter ofGarcia, 28 I&N Dec. 693, 693 n.1 (BIA 2023)（引用Matter ofR-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)，认定未在上诉中进行有意义质疑的问题被放弃）；Matter ofO-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（认定当提交方提及某一问题但未展开论证时，该问题被视为放弃）。

申请人不能通过就本决定提交动议来恢复该问题，因为提交方不能通过

裁决后动议来弥补其在同一程序前一阶段未能保留论点的失误。Philipp v. Stiftung Preussischer Kulturbesitz, 77 F.4th 707, 709-10 (D.C. Cir. 2023)；United States v. Campbell, 26 F.4th 860, 875-76 (11th Cir.), cert. denied, 143 S. Ct. 95, 214 L. Ed. 2d 19 (2022)（认定除非会导致司法不公，在大多数情况下上诉中放弃的问题仍应在任何后续动议中驳回而不处理实质）。相反，如果他希望再次提出这些问题，应通过提交新申请来实现。

申请人唯一可能被解释为针对决定实际依据的论点，夹杂在其称最终实质审查不合法并主张USCIS以任意和反复无常方式行事的论述中。他声称他“提交了关于其卓越性的大量文件”，讨论了“最令人印象深刻的推荐信，赞扬其在其领域的高水平贡献”，以及他如何在其领域撰写了几篇文章。申请人随后称“不清楚审查官员为何认定申请人未达到‘优秀’水平。没有明确的、客观的或具体的标准可供服务局判断他为何未达到标准。”

不清楚的是申请人从何处引入卓越性或“‘优秀’水平”的概念。唯一在法定或法规中提及卓越性的是在奖项标准下，以及其中任何一项必须认可领域中的卓越性的要求。See 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)。该分类的标准是他证明其成就确立其杰出，该标准通过法规表述为“由持续的国家或国际赞誉所证明，且其成就已通过大量文件在领域中得到认可”，并通过法规表述为“表明该个人是已升至努力领域最顶端的那一小部分人之一的专业水平”。

因此，我们不同意申请人的陈述，即“审查官员未能阐明所要求的标准，且申请人未能达到该标准”。虽然我们可能同意该法条并未“提及个人被要求无限期地保持在其领域顶端”，但我们不能忽视要求其证明其国家或国际声誉已持续保持的规定。Section 203(b)(l)(A)(i); 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。我们不同意申请人的暗示，即SCOPS要求其仅通过既定的两步程序来证明其已无限期地保持在领域顶端。

由于不寻常的事实模式，以及Mukherji法院判决在SCOPS否决申请后数日出现似乎占据了申请人在上诉中的努力，我们仍将进行最终实质审查。

申请人的成就远未达到该类别严格的要求。关于申请人的评审经验，记录并未明确显示其在对某出版物进行同行评审时是在评审同一或相关领域他人的工作。该出版物发表横跨广泛科学学科的研究，而其提供的信件并未指明其评审的是与网络安全或相关领域有关的手稿。即便如此，其也未说明单次进行同行评审即是使其区别于该领域他人的那种表现——例如收到并完成来自大量期刊或会议的独立评审请求、担任

知名期刊的编辑职务，或主持知名会议的技术委员会——我们无法认定其属于已升至其专业领域最顶端的那一小部分人。

其发表记录也不属于可能有助于符合这一限制性移民类别资格的类型。虽然其撰写的一篇文章发表于知名资源，但其余材料的绝大多数发表于两个尚未获得同等知名地位的出版物。See Jafarov v. USCIS, No. 23 CIV. 3372 (PAE), 2024 WL 69056, at *9 (S.D.N.Y. Jan. 5, 2024)（认定USCIS在最终实质审查中考虑出版物的重要性是适当的）。且申请人未证明其工作引用率低（3至7次引用）表明其属于领域顶端的一小部分人并已持续获得国家或国际声誉，其也未证明“ 在此类期刊发表所关联的特定声望或声誉 ”。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(8)(2); see also Agrawal v. Miller, No. 4:24CV3143, 2025 WL 2879217, at *23（维持认定申请人文章的最低全球引用量不能证明该领域的声誉）。

关于其对领域的贡献，SCOPS在第一步标准下认定，尽管申请人某些工作具有原创性，但其未证明该工作“ 具有如此的影响力和重要性，以致影响整个网络安全领域 ”。申请人开发了一个AI驱动的、基于云的网络安全平台，简化了安全测试，其主要通过信件以及较少程度的认可或表彰来支持关于该平台对领域影响广泛的主张。其发表记录并未反映其工作引发了广泛评论或获得该领域其他工作者的广泛关注，依据是其总引用次数。关于申请人的引用历史及其对领域贡献的重要性，SCOPS指出“ 虽然对申请人工作的适度引用量表明对该工作及其价值的认知，但并非每位进行适度有价值研究的研究者都必然对整个领域做出了重大意义的贡献 ”。我们同样认定，申请人提供的证据不足以支持其工作已确立该领域他人广泛认可或关注的主张。

虽然其整体工作可能具有技术价值，但其未显示领域广泛影响的客观指标，如大量引用。相反，记录主要显示近期的预印本发表和专业成就，更符合熟练从业者，而非该类别高标准下“ 重大意义的原创贡献 ”的证据。

关于其为具有知名声誉的组织所做的工作，虽然申请人声称其在其母国国家警察中担任网络安全中尉，但未证明该机构享有知名声誉，或其角色如何对该机构具有领导或关键作用。其也未说明其在另外两个实体的角色如何表明或符合持续的国家声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。

其确实为其创立的公司享有符合资格的表現，且该实体在其领域享有知名声誉。但满足第一步标准的一个实例并不必然表明其能够持续保持该水平的声誉。Chwyumov v. USCIS, No. 2:18-CV-00841-RAJ, 2019 WL 5802041, at *3 (W.D. Wash. Nov. 7, 2019), aff'd, No. 2:18-CV-00841-RAJ, 2019 WL 5802041 (W.D. Wash. Nov. 7, 2019)（维持认定一个企业的成功不等同于国家或

国际声誉）。其他联邦法院也认定，在公认且著名的公司担任领导职位并不自动表明外国人已升至领域顶端并持续享有声誉。Mishra v. Richardson, No. 120CV991LMBTCB, 2021 WL 1566071, at *4 (E.D. Va. Apr. 20, 2021)。“ 在确定受益人是否享有‘ 持续 ’的国家或国际声誉时，官员应考虑该声誉必须得到维持。 ”See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(A)(l)。根据Black's Law Dictionary（第12版2024年），sustain的定义是“ [t]o support or maintain, esp. over a long period ... [or] [t]o persist in making (an effort) over a long period. ”申请人在其领导或关键角色中的表现应反映其表现导致或说明了持续的国家或国际声誉。Nagaiah, 784 F. Supp. 3d at 820。这并不表明或符合持续的国家声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。

关于申请人的薪酬，其未能使其主张和证据符合第一步的要求。虽然我们对该问题的推理可能与SCOPS在否决中的分析有所不同，但我们会得出相同结论。申请人提交的劳工统计局比较数据仅计入年薪，未包括奖金或年薪以外的任何有价值内容。但其提交了一份年薪155,000美元的录用通知，并将其与奖金合并。在另一项主张中，其还提交了小时工资并外推为年薪，但没有任何证据表明那些合同工作导致全职工作，更不用说按年化率计算的薪资。其正是从这些例子中主张自己属于其领域收入前百分之十。首先，申请人薪资处于员工前10%往往并不足以令人印象深刻到使其处于专业领域的最顶端。Jafarov v. USCIS, No. 23 CIV. 3372 (PAE), 2024 WL 69056, at *9。

其次，即使我们将录用通知的内容视为高薪，仅获得高薪可能不足以确立其是独一无二的杰出外国人。See Hamal v. DHS, No. 21-5160, 2023 WL 1156801, at *2 (D.C. Cir. Jan. 31, 2023); Bodhankar v. USCIS, No. 119CV706MADCFH, 2020 WL 777211, at *5 (N.D.N.Y. Feb. 18, 2020)（认定原告的高薪并不高到表明其已升至领域最顶端）。第三，申请人提供的数据未结合其工作将发生的地理区域进行背景化，全国统计数据不是适当的比较。See generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(l)（反复反映比较工资或薪酬数据不仅应在其领域，还应在地理区域）；see also Berardo v. USCIS, No. 3:19-CV-01796-SB, 2020 WL 6161459, at *6 (D. Or. Oct. 20, 2020)（引用机构政策认定“ 地理差异与确定薪资相对于该领域他人是否较高相关 ”）。申请人未提供信息使我们能够适当确定其薪资是否反映“ 已升至专业领域最顶端的那一小部分人 ”。

总之，记录并未显示申请人的有限评审经验、适度且简短的发表记录或所引用的贡献影响了整个网络安全领域，或使其提升至该领域最顶端的小比例人群。其同行评审活动是孤立的，且与网络安全没有明确关联，其文章大多发表在无特别声望或重大引用影响的渠道。除了在其自己公司的一个合格职位外，其在其他组织的职位并未证明持续的国家或国际赞誉，其薪酬证据既未可靠计算，也未适当结合背景以证明其收入使其跻身该领域最顶端从业者之列。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明其作为特殊能力外国人的资格。上诉将基于上述理由被驳回，每一项均被视为本决定的独立和替代依据。在签证申请程序中，申请人有责任确立所寻求移民福利的资格。申请人在此未能满足该责任。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留或 otherwise 不可入境或可驱逐的外国人，可能通过签发 I-862 表格（出庭通知）而根据该法第 240 条启动驱逐程序。该程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。