JUN162026_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

案卷编号：43194757 日期：2026年6月16日

对USCIS决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人是一名运动员，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）否决了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人曾获得重大、国际公认的奖项，也未能证明在考量全部证据后她应获得批准。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重新审查。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“ 已升至其努力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努力领域最顶端的那一小部分个人。 ”）。

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、特定媒体上的已发表材料、学术文章等项目）。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的法规允许申请人在能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不易适用于该个人职业时提交可比材料。

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努力领域最顶端的一小部分人。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，结合最终实质审查进行考量）；另见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其曾获得重大、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。在SCOPS之前，申请人声称她满足四项法规标准。SCOPS认定申请人满足其声称的关于奖项、会员资格、已发表材料以及担任领导或关键角色表演的每一项标准，尽管本办公室将撤回其中一项标准的认定。

1. “ 证明该外国人系其寻求分类所在领域的协会会员，该协会要求其成员取得杰出成就，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)。

SCOPS在此标准下作出了有利认定。申请人基于其入选多个著名跳水队而直接主张会员资格标准。但正如USCIS政策所反映的，这一主张更适合与8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的可比证据法规条款相对应。一般见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（指出入选国家全明星队或奥运代表队更适合在8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)会员资格证据的可比证据主张下考量）。然而，申请人未提出此类主张，因此，本办公室在此撤回SCOPS的有利认定。由于申请人仍满足至少三项其他标准，这最终不影响本案结果。本办公室仍将在最终实质审查中考量其会员资格主张。

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以优势证据标准证明了其持续的国家或国际赞誉、其属于该努力领域最顶端的一小部分人，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该努力领域具有杰出能力。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）；另一般见6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(2)（指出在最终实质审查中，USCIS官员应整体考量申请时一并评估证据，以确定申请人是否以优势证据标准确立了该移民类别所需的高水平专业能力）。在此事项中，本办公室认定申请人未证明其资格。

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, 784 F. Supp. 3d at 810；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、现行法定语言以及旨在确保仅该领域最顶端者获得此分类的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。

本办公室首先处理申请人的主张，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）。该意见在此无拘束力。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)。提交本办公室但不属于美国上诉法院管辖范围的案件不具拘束力。Matter of Anselmo, 20 I&N Dec. at 31（认定行政上诉机构“无须接受某一巡回法院的不利裁定作为全美国的拘束”）。

美国地区法院的意见拘束力更小，因为本办公室无须遵循其已公布判决，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加以考量，但本办公室无须将其作为法律问题予以遵循。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，他们必须自行提起诉讼）。

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

程序作为拟议规则属于实质性规则或立法性规则的唯一理由，且未评估拟议规则中众多其他条款是否可能构成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《行政程序法》（APA）下的通知与评论规则制定程序实施。在此过程中，法院未充分考量USCIS采用两步程序所陈述的理由，即某联邦巡回法院要求如此，且在该巡回区内采用一种方式而在其他地区采用不同方式既不审慎也不可行。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裁决似乎未涉及该申请人在该案中满足各项标准与裁决方法之间的关系。法院下令批准该申请，却未分析第一步中作出的任何有利认定是否是在USCIS未对每项个别标准进行定性持续赞誉分析的先前方法下作出的。法院认定满足的五项标准（奖项、发表材料、评审、贡献以及领导或关键角色）因此并非以法院似乎设想恢复的方式进行裁决。USCIS谨此认为，该遗漏并非无害，因为它直接关系到法院的救济是否与其所倾向的裁决框架相一致。

关于国会意图，USCIS理解国会意图是使符合该移民福利资格的候选人属于其领域顶尖者之列。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（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会议报告“ 完全没有提及 ”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。法院引用的“ 参议院法案 ”材料来自会议报告，而“ 小部分 ”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“ 在考察立法历史时，我们一再指出，探寻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提供了关于国会意图对1990年《移民法》杰出能力分类的实质性解释，包括

“小部分”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，以指导行政部门实施和司法机关解释。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主要协调众议院和参议院版本之间的差异，并描述这些差异如何得到解决。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官方版本，仅列出具体法律文本以及众议院和参议院通过该法案必须采取的形式步骤。Conference 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的意图的接受，而非拒绝。

因此，USCIS谨此理解H.R. Rep. 101-723仍是国会意图在这一点上的控制性声明。该理解反映在8 C.F.R. § 204.5(h)(2)中，该条要求“表明个人属于已升至努力领域最顶端的小部分个人的专业水平”。

申请人不仅错误地依赖这一有缺陷的分析，而且她未在SCOPS之前的程序中提出这些主张，也不得在本上诉中首次提出。Whitton v. Dixon, No. 25-580, 2026 WL 1513270, at *2 (U.S. June 1, 2026)（拒绝评估未在初审时提交原裁决机关的新主张、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 of G-C-1-, 29 I&N Dec. 176, 177 n.2 (BIA 2025)（引用Matter of H-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

申请人是[已隐去]精英跳水运动员，声称在[已隐去]的10米[已隐去]项目中获得高级国际金牌。她代表[已隐去]参加[已隐去]，在10米同步项目中获得第七名，随后加入[已隐去]参加NCAA赛事。我们行政注意到申请人未说明其缺席[已隐去]的原因。虽然部分支持信涉及[已隐去]，但其未参与[已隐去]运动会的原因仍不清楚。

我们首先讨论其奖项或奖励的主题领域。记录显示申请人于2016年以青少年全国冠军开始其跳水生涯，并于2017年完成高级首秀。她在职业生涯早期达到高峰，在[已隐去]的10米同步项目中获得金牌，随后在[已隐去]的混合10米跳台同步项目中获得银牌，并在团体项目中获得铜牌。她

随后在[已隐去]的10米同步项目中获得银牌，这确保了她参加[已隐去]的资格。

后来，她在[已隐去]获得银牌，在[已隐去]获得金牌，以及在[已隐去]获得[已隐去]。这些2020年后的国际[已隐去]比赛反映她继续参加国际比赛，进一步令人质疑为何记录缺乏关于[已隐去]的信息。更近期，在就读[已隐去]期间，申请人在全国大学比赛中取得优异成绩，包括联盟[已隐去]荣誉、2024年[已隐去]的团队得分纪录、该年多次联盟第二和第三名成绩，以及2025年在[已隐去]获得第10名的[已隐去]成绩。

这些成就共同表明她曾在高水平竞争，并经历过显著成功的时期，尤其是在2018至2020年期间。然而，记录表明她最重要的国际成就发生在数年前，而她更近期的成绩集中在大学领域，而非最高水平的国际比赛。同样对她不利的是缺乏关于其努力的信息，以及未被选入[已隐去]。整体来看，证据反映的是强劲但间歇性的成功，而非长期在领域最顶端获得认可的持续模式，因此并未明确证明达到为已升至其学科巅峰小部分个人所设想的持续赞誉水平。

尽管我们撤销了SCOPS在8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)会员资格标准下的有利认定，我们同时认定，如果她曾明确提出并支持该主张，同样的证据本可依据8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的可比证据条款构成充分证据。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(1)（指出入选I [已隐去] 或 I [已隐去] 队可作为8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)会员资格证据的可比证据）。在此，申请人基于其在与 [已隐去] 相关的跳水队以及代表 [已隐去] 的 [已隐去] 跳水队的会员资格主张资格。

申请人在 [已隐去] 队的会员资格，包括在青少年组和成年组以及先前 [已隐去] 组的服务，反映她曾在非常高的水平上参赛。记录表明，入选这些队伍受 [已隐去] 跳水规则和 [已隐去] 资格体系下以成绩为基础的客观标准管辖。她此前入选代表 [已隐去] 参加所述赛事，使她区别于一般竞技跳水运动员群体，并表明她有时曾处于有能力在国际舞台参赛的有限运动员群体之中。

然而，记录并未说明申请人是否有资格入选 [已隐去] 跳水队。在缺乏更近期的可比国家队入选、重大国际赛事选拔或类似高水平成就证据的情况下，记录中记载的会员资格和代表经历反映的是有限期间内的巅峰成就，而非在该领域最高层面上持续获得认可的模式。综合来看，这些证据不能证明申请人的声誉已按该领域升至最顶端者所设想的标准随时间持续。

转向媒体报道，申请人提交了来自主要 [已隐去] 媒体的数篇关于其表现的报道，包括 [已隐去]，主要介于2018年至2023年之间。此类报道，尤其是由 [已隐去] 所作的报道，表明她在此期间的成绩具有足够突出性，值得全国性认可媒体报道。然而，这些文章似乎与具体比赛结果相关，而非关于她在该领域更广泛突出性的深度专题或持续评论，且没有迹象表明2023年之后存在可比报道。记录未显示与 [已隐去] 周期或更近期国际赛事相关的类似媒体关注。综合来看，媒体证据反映的是有限时间段内引人注目的关注片段，而非持续、不间断的报道水平，后者才能明确支持在最高层面上持续享有国内或国际声誉的认定。

最后讨论申请人对于知名实体的领导或关键角色这一主题。她曾为 [已隐去] 高水平参赛，包括欧洲青少年金牌和青少年纪录、15岁时女子双人10米跳台欧洲成年组金牌，随后的欧洲和英联邦银牌、[已隐去] 奖牌，以及代表 [已隐去]。教练的信函将她高难度跳水描述为 [已隐去] 队战略的核心，声称年轻运动员以她的技术为榜样，并称她承担了训练环境方面的职责，如带领热身、指导青少年跳水运动员以及稳定双人配对。尽管这些陈述承认她在 [已隐去] 前后期间的影响，但它们主要是证言性质的，且侧重于过往成就。记录未显示她在 [已隐去] 队内拥有正式领导头衔，或与 [已隐去] 周期相关的持续可比角色。这种更近期顶级国际参赛的缺失削弱了她保持最高层面持续领导或关键角色的主张。

在大学层面，申请人曾担任队长以及 [已隐去] 的成员，职责包括组织训练、协调比赛计划、指导年轻运动员以及充当教练与队友之间的联络人。这些成就表明她在其大学项目中发挥重要作用，但这些仅限于单一大学队伍，且主要由内部信函和队级荣誉支持。结合 [已隐去] 队证据，并鉴于缺乏近期、正式获得认可的最高国际比赛领导职务的文件记录，记录反映的是显著但特定情境下的角色，而非明确持续的领导或关键角色。

总体总结我们的分析，申请人获得了显著奖项和奖励，确保入选竞争极为激烈的国家队，在主要媒体获得片段式报道，并在 [已隐去] 队和 [已隐去] 内发挥重要作用。然而，她最重要的国际成就和媒体关注集中在2018年至2023年期间，她近期的成就主要在大学竞技领域，且记录未记载入选 [已隐去] 或其他近期顶级国际赛事。整体来看，证据反映的是强劲但有时限且特定情境的成功，而该类别要求候选人证明其在领域顶端者之中持续享有声誉、领导力和认可。因此，她未能证明自己属于已升至其学科巅峰的少数百分比之列。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明其作为杰出能力外国人的资格。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。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。申请人在此未履行该责任。

命令：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《移民与国籍法》第240条面临遣返程序。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。