JUN172026_04B2203 · 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：43216858 日期：2026年6月17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）

申请人是一名医疗健康服务经理，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。

USCIS否决了该申请，认定尽管申请人证明其至少满足该类别初步证据标准中的三项，但他未能证明其已获得持续的国家或国际赞誉，并且属于其领域最顶尖的极少数人之一。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。1

I. 法律

该法第203(b)(1)(A)条使移民签证可提供给在科学、艺术、教育、商业或体育方面具有杰出能力的外国人，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该领域内获得认可。提出申请的外国人必须寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作，并证明其进入美国将实质性惠及美国。

“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶尖的极少数人 ”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一种多部分分析。首先，申请人可以通过一项重大、国际公认奖项形式的一次性成就来证明其成就在国际上获得认可。或者，申请人可以提交证据证明其

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

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。如果这些标准不能直接适用于该外国人的职业，则8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许提交可比证据。

一旦申请人满足了初步证据要求，下一步即为最终实质审查，在此审查中我们评估记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并证明该外国人属于其努力领域最顶尖的极少数人之一。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论一种两部分审查，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予以考虑）；另参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383 (5th Cir. 2022)；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)。

II. 分析

A. 证据标准

由于申请人未主张或证明其获得重大国际公认奖项，他必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代监管标准。申请人此前主张其满足这十项标准中的六项，即：

- 关于该个人的发表材料；
- 评判他人的工作；
- 具有重大意义的原创贡献；
- 学术文章的作者身份；
- 领导或关键角色；以及
- 相对于他人的高薪酬。

USCIS认定申请人通过证明以下事项满足了所主张标准中的四项：有关于他或其工作的材料发表、评判其领域内他人的工作、在专业出版物上发表学术文章、以及在具有杰出声誉的组织中担任领导或关键角色。2 参见8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iii)、(iv)、(vi)和(viii)。然而，在最终实质审查中，USCIS认定申请人未能以优势证据证明其已在其领域内获得持续的国家或国际赞誉，且其属于已上升至该领域最顶尖的极少数人之一。

在上诉中，申请人主张其满足另外两项标准，且综合证据足以证明其作为杰出能力个人的资格。我们无需确定申请人是否满足额外的证据标准，因为上诉取决于

2 为证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iii)发表材料标准而提交的文章是关于基于价值的医疗（VBHC），而非关于申请人及其工作。无论如何，我们将在最终实质审查的背景下处理为支持该标准而提交的证据。

最终实质审查。3 因此，我们将在下文最终实质审查的背景下，基于提交给USCIS的文件评估全部证据。

B. 最终实质审查

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努力领域内的杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1119-20。由于杰出能力是一种精英级别的成就，其认可必然涉及判断性决定，因此不能仅通过满足至少三项证据标准来确立。参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th at 394-395。最终实质审查要求评估申请人是否以优势证据证明了其持续的国家或国际赞誉，4 其属于努力领域最顶尖的极少数人之一，且其成就已通过大量文件在该领域内获得认可。

因此，我们分析个人的成就并权衡全部证据，以确定其成功是否足以证明杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另参见Kazarian, 596 F.3d at 1119-20。5 实施该法第203(b)(1)(A)(i)条的条例的评注规定，“ 国会意图为杰出能力外国人设定非常高的标准，这体现在本条例要求申请人提交比更低类别所需的更大量文件中。 ”56 Fed. Reg. 30703, 30704。在此，申请人未能证明其满足这一非常高的标准。参见Amin v. Mayorkas, 24 F.4th at 386-87（指出狭窄的定义反映了杰出能力标准的严格性）。

申请人是一名医疗健康服务经理，在其祖国巴西获得医院管理学士学位，随后获得管理硕士学位。申请人的职业生涯跨越二十多年，涉及医院环境和私营部门的工作，专注于医疗政策。其最近的职位是在加拿大的I I担任“ 卫生系统战略与政府事务总监 ”。申请人主张其在提供医疗咨询服务方面具有杰出能力，这些服务将提供“ 在公共和私营市场实现可衡量系统改进的政策解决方案 ”。

如前所述，记录显示申请人评判了其领域内他人的工作、发表了学术文章、并在具有杰出声誉的组织中担任领导或关键角色。我们还考虑了与关于申请人的发表材料、申请人的

3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。
4 参见一般性6 USCIS Policy Manual F.2(A)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出“ 持续 ”的定义是“ 支持或维持，尤其是长期……在长时间内坚持（努力） ”）。
5 参见一般性6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(2)（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证明了该移民类别所需的高水平专业知识）。

贡献、以及其相对于他人的薪酬或报酬相关的证据。然而，记录并未证明其成就反映了国会所设想的“ 在该领域广受赞誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)。

关于申请人作为其领域内他人工作的评判者所提供的服务，评估评判经历的重要性是适当的，以确定此类证据是否表明该高度限制性类别所要求的杰出能力。参见 Kazarian, 596 F. 3d at 1121-22。6 参与同行评审过程并不自动表明个人已获得表明杰出能力的持续国家或国际赞誉。记录显示，申请人在[已隐去]担任编辑委员会成员，在[已隐去]担任“ 科学审稿人 ”，参与基金竞争评审，并在2016年一项旨在衡量“ 医疗服务提供者管理成熟度水平 ”的研究中评估了“ 人员管理支柱 ”。

然而，申请人未解释其评判经历的重要性，也未证明此类经历表明其处于其领域的最高层。例如，申请人未表明其作为评估者和评判者的工作引起了该领域的广泛关注。在没有证据将申请人与该领域其他人区分开来的情况下，例如没有证据表明其拥有由该领域知名专家认可的持续评审或评判历史，或其在排名靠前或知名期刊担任编辑职位，申请人未能表明其评判经历使其跻身于已升至所从事领域最高层的那一小部分人之中。参见 Bhanu v. Garland, No. 22-103, 2023 WL 6119357, at *9 (E.D. Pa. Sept. 18, 2023)（维持认定申请人未提供证据表明其相对于他人拥有完成大量评审请求的持续历史、在知名期刊或出版物担任编辑职位，或主持知名会议的技术委员会）。

申请人还提供了证书，显示其在参加2007年、2008年和2009年[已隐去]关于“ 财务管理和医院成本 ”的活动时担任“ 科学委员会成员 ”。尽管记录中包含2006年《健康世界》的一篇文章，其中指出“ 具体主题的定义和演讲者的选择……是精选科学委员会的职责 ”，但申请人未提供官方文件说明在这些大会活动中担任委员会成员的要求，也不清楚此类服务是否涉及评判他人的工作。更重要的是，申请人未解释其委员会成员身份的重要性，也未证明该成员身份代表其处于其领域最高层的地位。

同样，作者身份和发表并不自动使人处于其领域的最高层。7 在此，记录中包含证据显示申请人发表了两篇文章，8 一篇在2008年，另一篇

6 另一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(1)（规定第二步要求USCIS评估个人作为评判者的表现，以确定其是否表明该人属于已升至所从事领域最高层并享有持续国家或国际赞誉的那一小部分人）。
7 一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(1)（指出第二步要求USCIS评估个人的出版物，以确定其是否表明该人属于已升至所从事领域最高层并享有持续国家或国际赞誉的那一小部分人）。
8 记录中包含一篇2007年题为[已隐去]的文章。标题正下方一行写明：“ 致[申请人姓名]，来自[已隐去] ”。不清楚申请人是否撰写了这篇文章。

在2018年，但其未证明其发表记录与拥有备受赞誉工作的职业生涯、持续国家或国际赞誉以及处于其领域最高层的一小部分人之中相一致。参见 Jafarov v. United States Citizenship & Immigr. Servs., No. 23 CIV. 3372 (PAE), 2024 WL 69056, at *9（认定USCIS关注以下事实是合理的：七年内六篇出版物的发表记录与备受赞誉工作的职业生涯及持续国家或国际赞誉不一致）。因此，申请人未证明其基于出版物而将自己与该领域其他人区分开来。

此外，引用历史或其出版物影响力的其他证据可以作为指标，用以确定其工作对该领域产生的影响和认可，以及此类影响是否持续。例如，申请人所著文章获得大量独立引用可能提供有力证据，表明其工作已获认可且他人受到该工作的影响。根据 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1122，在最终实质审查阶段进行此类分析是适当的。然而，在此，申请人未提供其引用记录或其他证据证明其出版物影响了该领域或使其工作获得认可。

接下来，我们转向申请人的领导或关键角色。记录显示，申请人在医疗管理领域担任过多种领导职务，最近的是其在[已隐去]担任“ 健康系统战略与政府事务区域总监 ”，该职位[已隐去]加拿大，要求申请人以顾问身份行事，并与公共和私营部门的“ 该地区高级医疗领导者 ”建立关系。证据包括来自多位[已隐去]高管的支持信，他们讨论了申请人的工作和成就，并强调了其在[已隐去]巴西任职期间启动区域价值导向医疗（VBHC）项目中的领导作用。申请人还提供了来自其他组织（如[已隐去]）的同事和上级的信件，他们认可其在医疗行业履行各种角色时的工作伦理和能力。尽管这些信件强调了申请人在各自组织内的成就，例如在[已隐去]巴西任职期间牵头VBHC项目以及在[已隐去]任职期间制定“ 企业客户战略 ”，但它们并未证明申请人在其领域获得了持续国家或国际赞誉。

一般而言，对申请人及其成就作出宽泛陈述的信件不具有说服力。一般参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(3)。在此，这些信件既未声称，其内容也未显示申请人从该领域获得了国家或国际赞誉。此外，这些信件未证明申请人已引起使其处于其领域最高层的关注程度，也未表明其享有备受赞誉工作的职业生涯。参见 Jafarov v. United States Citizenship & Immigr. Servs., No. 23 CIV. 3372 (PAE), 2024 WL 69056, at *9（认定推荐信不足以确立其在领域中的相对地位，且未将其与他人进行比较）。

记录中还包含一封来自[已隐去]的信件，邀请申请人“ 作为演讲者参加 ”，目的是基于其“ 在开发巴西VBHC知识体系方面的领导作用 ”培训管理者、临床医生和政策制定者。然而，申请人未提供来自[已隐去]的佐证证据，表明他们[已隐去]保留其邀请给那些获得持续国家或国际赞誉且

属于其领域最高层一小部分人的人士。申请人参与[已隐去]培训项目或其他受邀演讲9表明其工作已与该领域其他人分享，但在未记录其工作更广泛影响的情况下，此类参与不足以表明其成就反映了与持续国家或国际赞誉相称的认可水平。参见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(A)(1)。

总之，申请人未提供充分证据证明其具体角色反映了持续国家或国际赞誉，并表明其属于其领域最高层的一小部分人。参见 Agrawal v. Miller, No. 4:24CV3143, 2025 2879217, at *23 (D. Neb. Sept. 12, 2025)（维持认定原告的角色未使其处于该领域最高层，也未表明持续国家或国际赞誉）。

除申请人满足的标准外，我们已考虑记录中的其他文件，以确定证据总体是否表明符合资格。基于下文讨论的理由，我们认定该证据既未满足任何其他证据标准的要求，也未有助于总体认定申请人已获得持续国家或国际赞誉且属于其领域最高层的一小部分人。

关于申请人提交的已发表材料，尽管记录中包含提及申请人及其成就的文章，例如他在受雇于I____l期间主导的VBHC项目，但申请人未能证明该已发表材料是其持续获得国内或国际赞誉的证据。并且如前所述，记录并未显示该材料是关于申请人及其工作的。例如，在2017年发布到Anahp News的一篇文章中，文章在讨论VBHC时提供了申请人的姓名及其在I____I Brazil的职务。尽管文章引用了申请人关于医疗保健选项中"需要概念性变革"的言论，但文章主要讨论的是VBHC作为一种可行的医疗保健解决方案，并未讨论申请人在巴西实施VBHC中发挥了何种作用（如有）。同样，2018年发表在In Club上的一篇文章也聚焦于VBHC作为医疗保健框架的概念，并提供了哈佛大学一名研究员兼经济学家对VBHC倡议的解释。文章正文未提及申请人，也未认可他是为巴西实施VBHC做出重大贡献的人；相反，申请人的名字出现在文章之后的页面上，该页面似乎包含一个演示文稿的链接，并附有以下说明：____。然而，并未提供以申请人及其工作为专题的文章。无论如何，申请人未能证明此类文章即使提交，也足以作为其持续获得国内或国际赞誉的证据，并证明申请人处于其领域最顶端的小比例人群之中。

尽管记录中确实包含其他提及申请人是医疗保健管理解决方案倡导者的文章，但申请人未能证明这种认可程度转化为其领域内的国内或国际赞誉。

9 记录中包含一篇2006年来自Unimed Universe的文章，该文章将当时在_____工作的申请人列为五名小组成员之一，并概述了每位小组成员所讨论的主题。

关于其领域内具有重大意义的原创贡献，USCIS认定申请人未能具体说明其贡献如何对整个领域具有重大意义。Agrawal v. Miller, No. 4:24CV3143, 2025 2879217, at *20 (D. Neb. Sept. 12, 2025)（维持原判，认定原告未提交证据证明该工作对整个领域产生的影响）。

在上诉中，申请人强调了其若干过往倡议，称他负责拉丁美洲首个VBHC合同，

~;~:申请人声称其倡议已被"复制、制度化，并被引用为全球基准"，并指出推荐信，包括来自I____I I____]的R-A-博士的一封信，作为其贡献已获其领域专家认可的证据。

R-A-博士在其推荐信中表示，他"在国际场合亲身"了解到申请人的工作，并提到2019年....._____.Japan，他在那里得知申请人在巴西创建"一项开创性的公私合作"中所发挥的作用。R-A-博士提到一项治疗1型糖尿病的"新的基于结果的协议"，称申请人"监督了该协议的创建和谈判"，并运用其"政策和谈判方面的专业知识"，促成了"市政卫生当局、临床团队和一家跨国企业"围绕"单一结果框架"的共同努力。

我们注意到记录中不包含所提及的协议，但确实包含一份2019年c=] I____I摘要报告，该报告将VBHC讨论为"一种能够在卫生系统中创造改善结果的新方法"，并讨论了I____IBrazil市政卫生秘书对一个案例的介绍。尽管如此，该报告并未讨论甚至未提及申请人或其在创建和谈判所提及的VBHC协议中的作用。事实上，报告强调了市政卫生秘书的作用，称她介绍了一个源自其所在城市的案例，并说明了该市"需要实现更好的纪律、治理和患者结果"。报告附有I____I活动日程和参与者名单，其中将R-A-博士列为小组成员、主持人和"问答环节"参与者，还将申请人雇主I____I的"全球政府关系"副总裁列为其中一场小组讨论的参与者。申请人还提供了一份项目影响演示文稿、若干新闻文章以及一份关于全球卫生可及性的I____I论文，均讨论了I____I与I____IBrazil市的合作。关于全球卫生可及性的论文包含I____I中国和拉丁美洲分支机构总裁的引述，但该论文及任何其他提交材料均未提及申请人，也未认可R-A-博士所描述的申请人在I____I与巴西市合作中的"关键作用"。

记录中还包含讨论申请人其他成就的支持信，例如来自~------~前首席财务官的一封信，讨论了申请人"设计和执行了改变组织财务轨迹并提升服务提供者参与标准的关键政策和战略举措"，以及来自._____前"企业业务总监"的一封信，讨论了申请人在"主导Cypher药物洗脱支架报销策略中的关键作用，该支架成为巴西首个由私人保险报销的此类产品"。虽然申请人显然因其技能和对卫生服务行业管理者至关重要因素的理解而受到其

上级和同事的重视，但记录缺乏充分证据证明申请人的工作在该领域被认为如此重要，以至于达到重大意义的水平。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)（认定证据必须证明申请人的工作已被与其无关联的行业行为者广泛采用或复制）。更重要的是，申请人未能证明其在医疗保健服务管理方面的工作已获得如此认可，从而使其跻身其领域最顶端的小比例人群之中。

最后，申请人声称其杰出能力体现在其作为I____ICanada"卫生系统战略与政府事务总监"的年度薪酬中。申请人的支持证据包括一封来自I____ICanada的录用信，显示2021年10月他被提供"卫生系统战略与政府事务总监"职位，基本工资为$180,000，并有机会作为公司"销售激励计划"参与者额外赚取$80,000。记录中包含相应的加拿大纳税申报表，显示申请人2022年收入为$260,428。

申请人还提供了经济研究所的薪资数据，包括加拿大"政府事务总监"的平均值和范围。该数据显示该职位薪资范围的高端为$187,932，并列出了平均奖金金额，但不清楚该金额是仅反映基本工资还是包含奖金。无论如何，该职位的职位描述称其要求规划或协调"以创建或维持其组织的公众认知"。尽管申请人未提供详细说明其作为I____ICanada"卫生系统战略与政府事务总监"工作职责的证据，但提交的证据表明其职位涉及多个组成部分——政府事务、系统战略和销售。申请人未能证明其在I____ICanada的工作与"政府事务总监"职位足够可比，后者似乎单一专注于维持用人组织的"公众认知"，似乎不包括系统战略或销售。Xia v. Miller, No. 3:20-CV-01468-JR, 2021 WL 5817324, at *7 (D. Or. Nov. 18, 2021), report and recommendation adopted, No. 3:20-CV-01468-JR, 2021 WL 5825999 (D. Or. Dec. 6, 2021)（认定"原告负有'提供适当证据'证明更高薪资的责任，其内在要求是需要解释其所提供的信息如何构成相关、适当和公平的薪酬"）。因此，申请人未提供支持证据，以便将其报酬与从事类似工作的其他人进行比较。Racine v. INS, No. 94 C 2548, 1995 WL 153319, at *7 (N.D. Ill. Feb. 27, 1995)（法规允许将薪资与类似情况下的其他人进行比较）。因此，我们无法认定申请人获得了"显著高"的薪资或报酬。此外，记录未能证明申请人的收入与其享有备受赞誉的工作职业生涯相一致，也未能证明其收入使其跻身其领域最顶端的小比例人群之中。

整体记录，包括上文讨论的证据，未能证明申请人有资格获得所寻求的福利。申请人寻求的是一种高度限制性的签证类别，该类别面向的是已经处于各自领域顶端的人士，而非那些正朝着顶端迈进的人士。Matter of Price, 20 I&N Dec. at 954（认定即使是美国职业棒球大联盟级别的运动员也不自动符合被归类为具有“杰出能力”个人的法定标准）；Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d at 131（省略内部引号）（认定杰出能力认定“在设计上极具限制性”）；Hamal v. Dep't of

Homeland Sec. (Hamal II), No. 19-cv-2534, 2021 WL 2338316, at *5 (D.D.C. June 8, 2021), aff'd, 2023 WL 1156801 (D.C. Cir. Jan. 31, 2023)（认定EB-1签证“保留给极少数潜在移民”）；另见 Hamal v. Dep't of Homeland Sec. (Hamal I), No. 19-cv-2534, 2020 WL 2934954, at *1 (D.D.C. June 3, 2020)（引用 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1122（维持对一位专攻非爱因斯坦引力理论的已发表理论物理学家的申请之否决）（指出“[法院]已认定，即使是成就卓著的个人也未能赢得这一认定”））；Lee v. Ziglar, 237 F. Supp. 2d 914, 918 (N.D. 2002)（认定“可以说是韩国历史上最著名的棒球运动员之一”的人士不符合作为棒球教练获得签证的资格）。

在此，申请人未能证明其工作的重要性表明其具有所要求的持续的国家或国际声誉，或该重要性符合国会所设想的“在该领域享有声誉的工作生涯”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见该法第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，且其属于已升至所从事领域最顶端的那一小部分人。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。记录中不包含足以证明申请人处于其领域上层梯队的证据。

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。上诉将基于上述理由被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟本决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或在其他方面不可入境或可被驱逐出境的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。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。