JUN252026_03B2203 · 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：43199295 日期：2026年6月25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）

申请人是一名专攻公共交通导向开发（TOD）的高管，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。

USCIS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，但未按要求在最终实质审查中证明申请人拥有持续的国家或国际赞誉，且属于该领域最顶尖的极小比例的外国人。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

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

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其领域内获得认可。申请人必须证明该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域工作，且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小比例 ”的外国人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了多部分分析。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，证明该外国人在其领域内成就的国际认可。或者，申请人可以提交满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十项标准中至少三项的证据，包括奖项、特定媒体上的发表材料以及学术文章等项目。

一旦申请人满足了初始证据要求，下一步即为最终实质审查，在此审查中本办公室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小比例。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先对文件进行计数，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；另见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)。

II. 分析

[已隐去]申请人于2008年获得教育管理学士学位，并于2018年获得工商管理硕士学位。自2007年以来，申请人在[已隐去]房地产集团旗下多家公司担任管理职位。当申请人于2025年11月提交申请时，申请人是[已隐去]的副总裁以及[已隐去]的总裁。在美国，申请人打算成立一家从事TOD和城市更新的咨询公司。

由于申请人未表明或证明其获得重大、国际公认奖项，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。申请人声称满足了其中五项标准，概述如下：

- (iii)，关于该外国人在专业或主要媒体上的发表材料；
- (iv)，作为他人工作的评判人参与；
- (vi)，学术文章的作者身份；
- (viii)，对杰出组织或机构担任领导或关键角色；以及
- (ix)，服务的高报酬。

USCIS认定申请人满足了四项标准，涉及发表材料、评判、学术文章和报酬。USCIS简要讨论了其余声称的标准，即涉及领导或关键角色的标准，但未就是否申请人满足了其要求作出明确结论。2 申请人主张其也满足了这最后一项标准。由于申请人已满足三项或更多其他标准并无争议，本办公室无需直接处理该标准。相反，本办公室将在最终实质审查的更广泛背景下考虑申请人的角色。

由于申请人提交了所需的初始证据，本办公室将评估其是否以优势证据证明：持续的国家或国际赞誉；其属于其努力领域最顶尖的极小比例；且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可。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

1 USCIS记录显示，申请人此前曾以其本人名义提交另一份表格I-140申请，收据号为[已隐去]，寻求被归类为具有特殊能力的外国人并申请国家利益豁免劳工证要求。该申请涉及不同的移民类别且资格要求不同，于2024年10月获批。

2 USCIS还讨论了第六项标准，即涉及重大意义的原创贡献，但申请人在上诉中指出其未就该标准提出任何主张。

成功足以证明其在其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。一般见6 USCIS Policy Manual F.2(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出USCIS官员随后应在整体考虑申请时一并评估证据，以确定申请人是否以优势证据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确立资格。

在上诉中，申请人援引一份地区法院判决，Mukherji v. Miller, No. 4:24-CV-3170 (D. Neb. Jan. 28, 2026)，该法院反对USCIS依赖Kazarian来证明其使用最终实质审查作为否决申请的依据。申请人主张Mukherji v. Miller是本案中的“控制性判决”和“具有约束力的法律权威”。

本办公室不同意申请人对这一非先例地区法院判决的依赖。与美国巡回法院判例法的先例权威不同，本办公室不受美国地区法院判决的约束，即使在同地区内产生的案件中也是如此。见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。在本案中，Mukherji判决由内布拉斯加州的一家地区法院作出。在本案中，申请在德克萨斯州服务中心被否决，该中心不在作出Mukherji判决的内布拉斯加州法院的管辖范围内。

此外，尽管本办公室在适当提交时可考虑法院的推理，但未公布的判决不被视为具有约束力的先例。见Suchite-Salguero v. Att'y Gen. United States, 147 F.4th 355, 359-60 (3d Cir. 2025)（“[W]e have cautioned over and over again that non-precedential opinions carry little to no weight for future cases.”）；Wang v. Holder, 569 F.3d 531, 538 n.5 (5th Cir. 2009)；参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. at 719（考虑地区法院判决的推理）。

两步审理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 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)）。

最终实质审查在法规所要求的持续国家或国际赞誉的更广泛背景下考虑全部证据。“与申请人是否提供了至少三类证据这一前置程序问题无关”的问题“可能与申请人是否处于其努力领域最顶尖的最终实质审查相关。”Kazarian v. USCIS, 596 F.3d at 1121。在某一初始标准的狭窄范围内可能构成“新颖证据要求”的考虑因素，仍“可能与最终实质审查相关。”同上。

最终实质审查取决于申请人是否已证明其享有持续的国家或国际声誉，并已达到该领域最顶端的一小部分人。这一认定与申请人是否至少满足《联邦法规汇编》第8编第204.5(h)(3)(i)至(x)项下三项初始标准这一前置问题相关，但与之相分离。

因此，在最终实质审查中，我们审查记录时着眼于更广泛的持续声誉问题，而非那些初始标准的较窄关注点。

在拒绝决定中，审理人员得出结论认为，尽管申请人的证据满足了四项初始监管标准的基本要求，但该证据并未确立法规所要求的持续的国家或国际声誉。在上诉中，申请人主张：“ 本拒绝决定中的四项最终实质审查认定均未适用任何明确标准，未作任何比较，也未确定任何基准。 ”我们将在下文更深入地讨论关键问题。

在拒绝通知中，审理人员确认申请人提交了来自[已隐去]官员的信函以及[已隐去]，审理人员表示这些“ 征求所得的信函……本身并不构成资格的推定证据。 ”

在上诉中，申请人主张：“ 拒绝决定未提供具体理由说明为何这些特定信函缺乏证明价值。 ”申请人还主张其中几封信函是“ 正式官方政府函件 ”，而非“ 雇主和同事信函 ”。我们在此讨论政府信函。但首先，我们注意到拒绝通知并未表示这些信函没有证明价值。相反，该决定引用了判例法和美国公民及移民服务局政策手册，表明信函需要独立佐证。

所涉信函涉及一个相对狭窄的问题，即申请人被选参加[已隐去]政府委员会的市政政策审查。[已隐去]官员[已隐去]表示，申请人收到邀请是因为他“ 在行业内享有高知名度和公认的影响力 ”。[已隐去]官员引用了申请人“ 在行业内杰出的影响力和专业权威，使其跻身该领域少数顶级跨学科专业人士之列 ”。

这些信函对申请人高度赞扬，认可其在特定领域的专业知识，但它们并非申请人已在[已隐去]之外赢得声誉的有力证据。因此，这些信函表明的是区域层面的认可，而非更广泛的国家或国际层面的认可。

申请人在早前的书面论证意见中主张，在其专业领域，“ 最高层面的认可……体现在政府机构……是否委托个人对他人工作行使评价权。 ”书面论证意见中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重。Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)。

同样，申请人表示其对拒绝意向通知（NOID）的回复包括一份[已隐去]意见书，该意见书“ 以技术细节解释了[申请人的]TOD交付[已隐去]专家框架如何已被[已隐去]自身运营之外的各方采用，并被政府当局作为独立审查标准加以依赖——这正是NOID所称缺失的证据。 ”NOID并未表示申请人可以通过证明其方法“ 被政府当局作为独立审查标准加以依赖 ”来确立资格。相反，NOID表示申请人可以通过证明其工作“ 正被他人实施 ”来确立其工作的重要性。一个已被房地产开发和城市更新领域的其他人广泛使用的TOD框架可以表明该领域认为该框架值得采用和实施。

在缺乏进一步背景和更广泛佐证的情况下，参加市政政策审查的邀请并不能显示同等程度的影响力。

由于申请人强调了来自[已隐去]的信函，我们在此予以讨论。[已隐去]声称并无房地产开发或城市更新的具体背景。相反，其在金融领域的工作有时使其接触到“ 大型综合房地产和基础设施项目 ”。[已隐去]表示其“ 与[申请人]在跨境资本和房地产项目上进行了直接且可验证的商业合作 ”。

由于[已隐去]直接与申请人合作，其陈述并非该类别所要求的更广泛影响力的直接证据。通常预期，其成就已获得持续的国家或国际声誉的人，其成就所获认可应远远超出其个人和职业熟人的圈子。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(3)。
[已隐去]引用了申请人的工作在“ 多个省市……在[已隐去] ”的使用情况。记录显示申请人在[已隐去]担任对[已隐去]活动拥有管辖权的高级别职位，但这种在一家公司内的区域权威并不必然转化为该公司之外的声誉或影响力，也不必然转化为国家或国际层面而非区域层面的声誉或影响力。[已隐去]主张申请人对[已隐去]的成功做出了贡献，但在缺乏其他支持证据的情况下，其在公司内的重要性并不必然转化为国家或国际层面的声誉。

记录记载了申请人对[已隐去]重大开发项目的高级别参与，其中一些项目获得了奖项。[已隐去]董事长表示，申请人“ 主要负责[已隐去]房地产开发[已隐去]的总体规划 ”，并“ 将先进的城市规划理念引入[已隐去] ”。这些材料表明申请人在区域房地产开发的高层面工作。关键问题是这项工作是否产生了持续的国家或国际声誉，而非集中于[已隐去]的区域声誉。[已隐去]将申请人列为“ 十大房地产人物 ”之一，但该称号的唯一证据是一座奖杯，未提供该称号及其意义的任何背景。记录未显示该奖项所涉及的房地产人物的地理范围——地方、省级、区域、国家或国际。

申请人提交了若干关于其本人或提及其本人的报纸和杂志文章的翻译副本。虽然这些文章并不完全相同，但最聚焦于申请人的文章有几处相似之处，引发对其发表情况的疑问。3 我们注意到，其中两篇文章相隔三个月在两份不同出版物上发表，却署名为同一作者。每篇文章均包含申请人的生平细节及其雇主和部分项目的信息，并将房地产开发领域的有影响力改革归功于申请人。但

3 记录中的材料表明，至少部分出版物接受公众投稿。接受此类投稿的出版物的确切数量难以辨别，因为申请人仅提交了出版物背景信息的部分翻译。《联邦法规汇编》第8编第103.2(b)(3)条要求外国语言文件提供经认证为完整的全文英文翻译。

这些文章未提及可解释其现为何成为媒体关注对象的近期有新闻价值的发展。相反，它们着重介绍申请人多年前已开展的项目。包含笼统主张的文章，例如[已隐去]中声称申请人“ 赢得了行业内外广泛赞誉，并为整个行业树立了标杆 ”，在缺乏有说服力的具体佐证时权重有限。关于申请人影响力的笼统主张，在缺乏显示更广泛领域如何反映该影响力的具体、确凿信息时，权重甚微。

记录显示申请人在一家大型房地产开发商担任高级别职位。其学术文章表明其为所在领域贡献了知识，若干有记录的项目表明其理念得到了实际实施。但尽管申请人在其领域取得了成功且富有成果，记录并未显示其认可程度已达到该领域最顶端持续的国家或国际声誉的水平。

III. 结论

国会为特殊能力外国人设定了非常高的基准，要求申请人证明“ 持续的国家或国际声誉 ”并提交“ 大量文件 ”以表明其成就已在领域内获得认可。该法第203(b)(1)(A)(i)条。

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，而非那些正在向顶端迈进的人士。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)（认定即使是大联盟级别的运动员也不自动符合作为“ 杰出能力 ”个人分类的法定标准）；Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 131（内部引号省略）（认定杰出能力认定“ 在设计上极为严格 ”）；Hamal v. Dep't of Homeland Sec., 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., No. 19-cv-2534, 2020 WL 2934954, at *1 (D.D.C. June 3, 2020)（引用 Kazarian, 596 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的签证资格）。

在此，申请人未能证明其工作所获得的认可程度达到了持续的国家或国际赞誉水平，也未能证明其展现了国会所设想的“ 在该领域内备受赞誉的职业生涯 ”。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是已升至所从事领域最顶端的少数百分比人士之一。见该法第203(b)(1)(A)条及8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

申请人未能证明其作为杰出能力外国人的资格。因此，我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。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的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而面临根据该法第240条启动的遣返程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其丧失未来签证或其他移民福利的资格。