MAR122020_02B2203 · EB-1A · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7863037 日期：2020年3月12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，一名人才招聘副总裁，寻求被归类为具有杰出能力的个人。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供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得到认可的人使用。

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已满足该类别所要求的十项初步证据标准中的至少三项。此事现因上诉而由我们审理。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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得到认可，

(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 “ 已升至其努力领域最顶端的少数百分比 ” 的个人。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，申请人可以通过一次性成就（即一项重大的、国际公认的奖项）证明持续

赞誉及其成就在该领域内得到认可。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)所列十项类别中的至少三项（包括奖项、某些媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。

当申请人满足这些初步证据要求时，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的总体情况，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其努力领域最顶端的少数百分比。见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)。

二、分析

申请人目前受雇为~I----~ I ,!的人才招聘副总裁，该公司在美国经营1 t连锁~--------~门店。他此前曾在德国L-.....----------~ · n~b~o=th~th4e美国和爱尔兰从事员工学习与发展以及人才招聘工作。在其职业生涯早期，申请人曾为~ _____ __,,一家爱尔兰 连锁门店工作。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其已获得一项重大的、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代性监管标准。审理主任认定申请人满足了两项证据标准。具体而言，审理主任认定其提供了证据，证明其在具有杰出声誉的组织或机构中担任领导或关键角色，以及证明其相对于其领域内其他人获得了高薪或其他显著高报酬服务的证据。见8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)和(ix)。

我们同意审理主任的意见，即申请人满足这些标准。申请人提供了来自其现任和前任经理在,__ ___ _以及该组织内部的详细信函，足以证明其在这些公司担任关键角色。此外，申请人提交了其过往收入的证明文件以及来自若干可靠来源的比较工资信息，足以证明与其在同一地理区域内从事同一职业的其他人相比，其获得了显著高报酬。

在上诉中，申请人主张其满足另外三项证据标准，如下文所述。在审查记录中的所有证据后，我们认定申请人未能证明其满足三项标准。

个人获得国家级或国际级认可的、较低级别的、在其努力领域内表彰卓越的奖项或奖励的文件证明。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)条例的明文规定特别要求申请人的奖项在其努力领域内获得国家级或国际级认可，且其负有证明

该标准每一要素的责任。关于授予奖项或奖励的依据是否为该领域内的卓越表现的相关考虑因素包括但不限于：授予奖项或奖励所使用的标准、奖项或奖励在该领域内的国家或国际意义、获奖者或奖项接受者的数量以及对竞争者的任何限制。1

申请人提供了关于以下奖项的证据，并在上诉中予以强调：

- 2019 I IHR Retailer Leader of the Year（零售人力资源年度领导者）（授予申请人）
- 2015 ._____ ___. National Training Award for ing Development Organization of the Year（年度学习与发展组织国家培训奖）（授予Oireland） I
- 2015 National Training Award for Best Leaming & Development Organization (Large Lea1（最佳学习与发展组织（大型）国家培训奖）（授予Oireland）
- 2015 National Training Award for Best Graduate/Internship Program（最佳毕业生/实习项目国家培训奖）（授予D 500+1 Irelan&_.
- 2013 l__JNational Training Award for Leaming and Development Organization of the Year（年度学习与发展组织国家培训奖）（授予 Ireland） D
- 2013 D Nationf11-I1iaining Award for Best Leading & Development Organization (Large 500+)（最佳领导与发展组织（大型500+）国家培训奖）（授予l_Jireland）

审理主任认定，申请人未提交充分证据证明其HR Retail Leader of the Year奖是因其卓越表现而获得的国家级或国际级认可的奖项或奖励，理由是该奖项“仅限于该协会会员及该会议参会者”，且记录中缺乏其他充分证据证明与该奖项相关的国家级或国际级认可。关于Ireland获得的五个National Training Awards，审理主任强调申请人并非这些奖项的直接获得者，因此该证据不符合法规的明文规定。

关于申请人获得20191 IHR Retail Leader of the Year奖一事，记录中包含其获奖证书、其手持奖品的照片，以及HR Retail Conference（申请人于该会议上获奖）主办方[已隐去]的董事总经理出具的一封信。[已隐去]称该奖项收到来自“全球零售界”的“数十”项提名，且提名对“美国及美国以外任何HRI行业专业人士”开放。申请人还提供了HR Retail网站截图，显示“首届年度Retail HR Awards”于2019年举办。

申请人在上诉中主张，IHR Retail Leader of the Year奖事实上并非“仅限于该协会会员及该会议参会者”。我们同意申请人的观点，即证据不支持审理主任关于该奖项设有此类限制的认定。申请人还强烈反对审理主任的以下评论（显然是指其I HR奖）：“部分提交证据未注明来源，看似自行制作。”我们同意，并将撤回审理主任的该表述，

1 见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form 1-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADll-14 6 (Dec. 22, 2010), https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html。

因为审理主任未指明所引用的证据，且我们未发现与该奖项相关的任何提交证据似乎是“ 自行制作的 ”。

申请人进一步称，审理主任认为其未能提交“ 表明[已隐去]HR Retail奖项在所属领域因卓越表现而获得全国性或国际性认可的、主要行业出版物或其他主要媒体的证明性证据 ”，这一认定有误。在此，我们同意申请人的观点，即法规并未明确要求个人的奖项必须在主要行业出版物或其他主要媒体上公布，但申请人须证明该奖项具有全国性或国际性意义及相关认可度。申请人未提交证据证明[已隐去]HR Retail Leader奖——该奖似乎于2019年首次颁发——被视为在其领域内因卓越表现而获得全国性或国际性认可的奖项。[已隐去]HR Retail会议组织方在全国或国际范围内接受其首届奖项的提名，这一事实并不能证明该奖项本身享有作为全国性或国际性卓越奖项的声誉。因此，我们同意审理主任的意见，即记录未能证明与[已隐去]HR Retail Leader奖相关的认可程度，也未能证明该奖项是否在其颁发所在的行业会议之外获得认可。

对于申请人列出的其余奖项，我们同意审理主任的意见，即这些奖项是授予其前雇主[已隐去]Ireland的，而非授予申请人本人。根据8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)法规的明文规定，证据必须证明个人申请人是奖品或奖项的实际获得者。2 在上诉中，申请人通过律师强调，其“ 提交了证据表明他的项目和举措使[已隐去]Ireland获得了[已隐去]的若干全国性认可奖项 ”，并称审理主任对该标准的评估采取了“ 过于狭窄的方法 ”。

尽管申请人提交了其前[已隐去]Ireland管理人员的信件，解释他如何对公司获得所列[已隐去]全国奖项起到了关键作用，但事实仍然是，他并非任何奖项的获得者。申请人还提供了一封来自[已隐去]CE[已隐去]的信，其中指出[已隐去]Ireland的奖项申报材料“ 由[申请人]本人亲手制作 ”，且“ 申报材料背后使[已隐去]取得成功的事业是由[申请人]构思、创造、设计并交付的 ”。这封来自颁奖机构的信写于该奖项授予[已隐去]Ireland数年之后，且并未表明颁奖机构的意图是单独认可申请人的工作。例如，申请人未提供证据证明其在公司奖项授予[已隐去]Ireland的同时获得了[已隐去]的个人认可。

申请人通过律师还主张，其已将本案事实与Hristov v. Roark, 09-CV 2731, 2011 WL 4711885 (E.D.N.Y, Sept. 30, 2011)一案的事实相区分，审理主任引用该案以支持其认定，即申请人必须证明其是奖项的具名获得者，才能被正式认定获得奖项。具体而言，申请人主张，在本案中“ 多个来源直接将[已隐去]获得这些奖项归因于[申请人]的工作 ”，而Hristov案中的申请人并未提交类似证据。Hristov案中的个人申请人未提交

2 另见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，前引第6页（指出对于该标准，重点应放在个人获得奖项或奖品上，而非其雇主获得奖项或奖品上）。

来自其雇主或颁奖机构的类似证言证据，这一事实并不支持得出以下结论：USCIS通常会接受此类证据以替代符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)法规明文规定的证据。此外，审理主任已适当认定申请人的证据不符合法规的明文规定，且并非如上诉中所称仅依赖Hristov案。

鉴于上述情况，申请人未满足该标准的要求。

个人作为其寻求分类所属领域内协会成员的证明文件，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全国性或国际性专家评判。
8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)

为满足该标准，申请人必须证明协会成员资格是基于被公认的全国性或国际性专家评判为在寻求分类所属领域内具有杰出成就。3 可能导致认定个人协会成员资格并非基于该领域杰出成就的相关因素，可包括个人成员资格仅基于特定领域的教育水平或从业年限，或基于支付费用或订阅协会出版物等情形。4

申请人主张，其基于在[已隐去]的Fellow会员资格而满足该标准，该组织被描述为“ 代表从事[已隐去]相关事务的成员的非营利专业机构[已隐去] ”。

我们注意到，审理主任部分认定受益人的“ 作为[已隐去]Fellow的认证 ”是“ 专业机构的认证 ”而非“ 协会成员资格 ”。我们不同意这一定性，并同意申请人的观点，即[已隐去]符合申请人所在领域协会的性质，该协会提供不同级别的会员资格，而非认证。然而，基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即记录未能证明[已隐去]要求Fellow会员证明杰出成就作为会员资格的必要条件，也未能证明Fellow会员申请由该领域公认的全国性或国际性专家评判。
申请人提供了一封来自[已隐去]CEO[已隐去]的信，其中指出申请人“ 符合Fellow分类的要求 ”。她解释说，Fellow会员级别[已隐去]是最高级别的会员资格，在[已隐去]约1500名成员中授予了不到50人。她还描述了Fellow会员资格的标准如下：

授予在[已隐去]国家资格框架（NFQ）中持有9级或更高资格的学习与发展或相关

3 见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，前引第6页（举例说明国家科学院外籍通讯院士的会员资格准入要求个人由科学院成员提名，且会员资格最终基于对个人在原创研究中杰出成就的认可而授予）。
4 同上第7页。

学科的专业人士。该资格相当于硕士学位或研究生文凭。或者，[已隐去]可拥有至少10年在高级别提供战略贡献的学习与发展或相关学科角色的专业经验。要获得[已隐去]资格，个人还必须证明在最近五年中每年至少10天的有记录的持续发展。

[已隐去]指出，“ [已隐去]对会员资格作出最终决定，其成员由全国性和国际公认的领域专家组成，这些专家直接负责授予[已隐去] ”。她的信附有一份印在[已隐去]信笺抬头的“ 会员标准 ”图表，其中列出的Fellow会员级别标准与其陈述中概述的标准相同。

在回应补证通知（RFE）时，申请人提供了[已隐去]章程的副本。该文件列出了每种会员资格的要求，但所列“ Fellow ”会员准入要求与[已隐去]信中所描述的不相同。相反，章程规定，个人符合以下条件可被接纳为fellow：“ a. 持有NFQ 9级（或同等）或更高的学习与发展或相关学科的可接受教育资格 ”，以及“ b. 对培训的理论、实践、组织或管理作出了杰出贡献 ”。同时，申请人重新提交了[已隐去]的信和上述“ 会员标准 ”图表，但未解释为何这些文件描述的Fellow会员要求与章程中概述的要求不同。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。由于这一未解决的不一致，所提交的证据未能清楚描述[已隐去]的Fellow会员要求，因此未能证明会员资格要求杰出成就。

申请人还必须证明，准会士（Fellow）成员的成就须经该领域公认的国内或国际专家评判，作为获得会员资格的一项条件。如前所述，LJ rI I 在其信中表示，会士成员必须满足最低学历要求，或者，作为替代，满足最低工作经验要求，由理事会作出“ 最终裁定 ”。然而，没有任何迹象表明，成员须证明“ 杰出成就 ”才能获得会士会员资格的申请批准。相反，根据 l 的陈述，进入该会员类别似乎主要依据个人的学历资格，或者依据其在员工学习与发展或相关领域的工作年限。5

该c=]的章程表明，会士成员必须满足最低学历要求，并证明其作出了“ 杰出贡献 ”。“ 杰出贡献 ”一词在章程中未作定义，章程也未提及LJ理事会在评估申请人成就方面的作用。相比之下，章程对“ 荣誉会员 ”作了如下规定：

5 我们注意到，记录中不包含关于申请人本人教育背景的信息、其学历凭证的证据，或详述其完整工作经历的简历副本。

如经理事会在会议上以多数票表决，且理事会向董事们证明，理事会认为其系具有杰出且卓越声望的人士，且系学会希望给予公开表彰的人士，则可被接纳为学会的荣誉会员或荣誉会士。

如果正式会士成员也必须经过理事会类似的审查，则不清楚为何此类程序未在该学会章程中予以概述。我们认可申请人的主张，即该c=]的会士成员不足50人，但仅此事实不足以证明其会员资格满足 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii) 条例的所有要件。由于关于会士会员资格的要求和审查程序均缺乏明确且一致的信息，申请人未能证明其会士会员资格满足该标准。

个人在该领域具有重大意义的原创科学、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)

为满足该标准，申请人必须证明其在该领域作出了具有重大意义的原创贡献。例如，申请人可表明其贡献已在该领域得到广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式达到了该领域的重大意义水平。

申请人在上诉中称，先前提交的证据证明其“ 在重新设计 I IBusiness School 的零售管理商业学士学位方面发挥了关键作用，该学位对整个行业产生了重大影响，为下一代领导者l O O , l提供了坚实的基础，以推进 I I IC: ;; l零售领域。 ”

申请人提供了来自 I l 前首席执行官l IBusiness School
□' 以及 所述零售管理学位项目项目经理的信函。
s 的信函提供了该学位的背景信息，指出该项目于2007年受 b Ireland 委托设计，为六个学期的学位项目，首批学生于2010年毕业。该项目每期招收40名学员，学术课程与在l7.Ireland.l I 的工作场所培训各占50%。 I 指出，该零售管理学位项目与[_J合作开办，嵌入工作场所，旨在满足LJ的学习需求，同时维护a 项目的质量与标准。具体而言，她指出该项目是一种混合学习方案，获a,__ ___ _（相当于美国副学士学位）认证，涵盖课堂理论与在职培训。

关于申请人在该项目中的作用，! I 表示，当申请人于2010年加入 Ireland 时，他“ 成为推动该项目在声誉和相关性方面更上一层楼的核心力量 ”，并致力于确保“ 学习目标以更高效、更有针对性的方式得以实现 ”。. _____,,.....描述了申请人“ 为 ”现有学位项目“ 增值 ”的若干方式，例如让学员从基于工作的学习模块开始、引入分销与供应链方面的新模块、适应不同的

学习方式，以及缩短项目的总时长。I 指出，该项目迅速走红，40个名额最多收到1000名申请者。

然而，申请人未能证明其对现有学位项目所作的“ 增值 ”改动如何能被视作对该领域的“ 原创贡献 ”。即使申请人证明了 1零售管理项目在爱尔兰的l < < l项目中确实独一无二，记录也未证明申请人本人开发并实施了该概念，或证明其从根本上改变了该项目的结构或内容，以致仅其改进本身即可被视为原创贡献。相反，证据表明，当他加入c=J
Ireland 时，该项目已开办三年，且已获爱尔兰教育主管部门认证。

此外，记录未表明该零售管理学位项目对申请人所在领域的影响达到了“ 重大意义 ”的程度。 I
表示，“ ‘ 边学边赚 ’或 模式 ‘ 已被广泛利益相关方认定为最佳实践模式 ’，并 ‘ 被爱尔兰政府机构在2016-2000年扩大学徒制与培训计划行动计划所阐述的国家倡议方面引为参照点 ’。 ”他还声称，该项目“ 获得了雇主、行业代表机构、职业指导顾问和媒体等一系列有影响力利益相关群体的认可 ”。然而，这些陈述没有任何来自所提及的政府利益相关方、媒体、雇主或其他方面的佐证证据支持，以表明该零售管理学位如l陈述所暗示的那样，被零售行业或爱尔兰高等教育体系认可为最佳实践。

._____ ___,I 表示“ [申请人的]原创概念在该领域具有重大意义 ”，并指出英国零售连锁企业 此后与 大学合作，向其门店员工提供了类似项目。我们认可申请人提交了一篇题为 '
'----------,,---,--------' ' 的文章摘要，该文发表于2014年的《Human Resource Management International Digest》。申请人未提供该文章的完整副本，且所提交的摘要中未提及该.__ _____ __, 学位项目或其对这些其他
零售商的影响。I I

具体阐明申请人的贡献如何在该领域具有重大意义及其对后续工作的影响的信函具有证明价值。另一方面，缺乏具体内容且使用夸张语言的信函不具有证明价值，不被视为可作为满足该标准依据的证明性证据。6 此外，USCIS无需接受主要为结论性的陈述。1756, Inc. v. The US. Atty Ge,d., 74! F. Supp. 9, 15 (D.C. Dist. 1990)。虽然这些信函表明申请人对~ I 提供的零售管理学位项目作出了贡献，但它们缺乏充分的佐证证据，以证明“ 重新设计 ”的C=1学位项目在更大领域中所获得的重要性或关注与兴趣的程度。

除上述文章摘要外，申请人还提交了2011年一份题为《Education Reference Guide》的出版物的摘录，该出版物载有爱尔兰部长的序言，该部长为

6 参见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，supra，第8-9页。

教育与技能。其中包含一则整版广告，宣传c=J的零售管理学位，对面是一篇题为1的文章，该文章将D Ireland的合作描述为“在爱尔兰独一无二”。该文章引用了申请人以爱尔兰职业发展经理身份所作的表述，以及时任首席执行官l f的引述，其将该课程描述为“一项开创性且令人振奋的发展”。尽管该证据可能证明L_J的零售管理学位在当时具有新颖性，但并不能证明该课程是申请人最初构想的，也不能证明该课程对爱尔兰零售业或高等教育产生了重大影响。

最后，我们注意到，I O I在其信中强调，申请人受邀在2012年I I会议上就Os零售管理学位发表演讲，并指出其演讲“受到200多名全国知名教育工作者的一致好评，其中许多人赞扬他在该课程延续中所发挥的作用”。我们承认，该邀请是对c=J零售管理学位课程的一项显著认可，且申请人的亲自出席支持了关于他在加入D Ireland时主导该课程的陈述。然而，申请人未能证明其受邀在该会议上演讲如何证明该学位课程对更广泛领域具有重大影响或影响力，也未能证明其演讲如何影响了该领域。

基于上述理由，无论单独考量还是综合考量，申请人均未能证明其在该领域作出了具有重大意义的原创性贡献。

B. 0-1非移民身份

我们注意到，记录显示申请人曾获得0-1身份，该类别专为具有杰出能力的非移民保留。尽管USCIS已批准至少一份为申请人提交的0-1非移民签证申请，但此前的批准并不妨碍USCIS基于不同标准——法规、规章及判例法——裁定并拒绝移民签证申请。许多Form 1-140移民申请在USCIS批准此前的非移民申请后被正确拒绝。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. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), affa, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990)。此外，我们对USCIS服务中心（即裁定非移民签证申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。即使服务中心主任已代表某个人批准了非移民申请，我们在裁定另一份移民申请时也不受该认定的约束。Louisiana Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785, at *2 (E.D. La. 2000)。

III. 结论

申请人未提交所要求的初步证据，即一次性成就或至少满足十项标准中三项的文件。因此，我们无需提供Kazarian案（596 F.3d at 1119-20）中所述类型的最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已综合审查了记录，结论是记录不支持认定申请人已确立所寻求类别所需的声誉和认可。

申请人寻求的是高度限制性的签证类别，该类别面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向正在向顶端迈进的人士。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，也未能证明其符合国会所设想的“ 在该领域享有声誉的职业生涯 ”。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在该领域获得了国家或国际声誉，且其是已升至所从事领域最顶端的小部分人之一。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杰出能力个人的资格。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。