MAY272020_12B2203 · 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：7977790 日期：2020年5月27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）

申请人是一名从事生物分子和生物材料研究的助理项目科学家，寻求被归类为具有杰出能力的个人。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获得认可的人使用。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管记录证明申请人满足了初步证据要求，但未能按要求证明申请人已获得持续的国家或国际赞誉，并且是处于该领域最顶端的那一小部分个人。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。行政上诉办公室（AAO）对本案问题进行重新审查。参见Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

该法第203(b)(1)条规定，如果符合以下条件，签证可供具有杰出能力的移民使用：

(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获得认可，

(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“已上升至其从事领域最顶端的那一小部分”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、国际公认的奖项）证明其持续赞誉及其成就在该领域内获得认可。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，至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十类中的三类（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整体情况，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从事领域最顶端的那一小部分。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论一种两步审查，即先对文件进行计数，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加以考虑）；另参见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)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“真相不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定”，也与以下原则一致：我们审查“每一件证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在全部证据的整体背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

申请人目前受雇于[已隐去]大学微生物学、免疫学和分子遗传学系，担任助理项目科学家。她目前的研究工作重点是利用[已隐去]技术推进艾滋病治疗。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明她曾获得一项重大、国际公认的奖项，她必须至少满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中三项替代性监管标准。申请人声称她满足三项标准，概述如下：

- (iv)，作为他人工作的评判者参与；
- (v)，具有重大意义的原创贡献；以及
- (vi)，学术文章的作者身份。

审理主任认定申请人满足所有三项声称的标准。申请人参与专业期刊稿件的同行评审，构成8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)所指的作为相同或相关领域内他人工作的评判者参与。申请人还撰写了发表在专业出版物上的学术文章，符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)。

审理主任还认定，申请人已证明她在该领域内作出了具有重大意义的原创科学贡献，符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)。申请人主张

她在[已隐去]癌症、[已隐去]和[已隐去]艾滋病治疗领域作出了原创贡献，并在先进[已隐去]催化剂、高性能[已隐去]和[已隐去]储存材料领域作出了原创贡献，后者是她最早发表研究的重点。

为解释申请人在生物材料领域工作的性质和意义，[已隐去]大学[已隐去]教授表示：

[申请人]开发了一种极其强大的药物递送技术，能够有效递送治疗剂，适用于广泛的应用，例如[已隐去]癌症和HIV治疗，以及中枢神经系统疾病的治疗。从材料设计的角度，[申请人]创造性地开发了一种[已隐去]

• [已隐去]技术，该技术允许在分子[已隐去]周围生长一个[已隐去]壳[已隐去][申请人的][已隐去]策略提供了具有精确控制组成和[已隐去]表面化学性质的[已隐去]，使其能够有效地[原文如此]递送至具有靶向性和控释能力的组织和器官……[已隐去]药物的优势只能通过有效的递送系统来实现。[她]开发的平台技术为药物开发提供了一种通用且有效的方法。

申请人提供了证据，证明她被列为多项[已隐去]技术[已隐去]专利的共同发明人，且证据表明至少有一项专利已许可给一家大型制药公司用于临床前试验。[已隐去]一位[已隐去]教授表示，申请人的[已隐去]递送方法用于[已隐去]治疗已被应用于改善超过20种临床使用药物的递送，其中一些已在临床前模型中通过合作进行了测试 ”，尽管我们在支持文件中发现该陈述的佐证不足。

我们还注意到，已发表作品的广泛引用可以是该领域具有重大意义的标志。1 在提交申请时，申请人提交了其Google Scholar引用历史，显示她已发表18篇文章，所有这些文章均至少被其他研究人员引用过一次。申请人在其先前研究领域[已隐去]材料（发表于2008年至2011年间）的八篇文章占其引用的大部分（约86%），其中该研究领域的一篇文章占其总引用的43%，引用次数超过500次。

尽管审理主任认定申请人已证明其科学贡献具有重大意义，但与所有监管标准一样，满足该标准并不确立资格或产生持续赞誉的推定。由于申请人满足了三项监管标准，审理主任进而进行了最终实质审查。

1 参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，《对随某些I-140表格申请提交的证据的评估；对裁决者现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJ 1-14，第8页（2010年12月22日）。http://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

B. 最终实质审查

由于申请人提交了所需的初始证据，我们将以优势证据标准评估她是否已证明其持续获得国内或国际赞誉、她是否属于其专业领域最顶尖的极少数人之一，以及她的成就已通过大量文件材料在该领域获得认可。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，以判定她的成功是否足以证明她在其专业领域具有杰出能力。参见《移民与国籍法》第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另见Kazarian，596 F.3d at 1119-20.2 在本案中，我们认定申请人未能证明其资格。

记录显示，申请人于2006年在[已隐去]理工学院（中国）获得化学工程理学学士学位，并分别于2008年和20111年在[已隐去]大学（中国）获得化学工程理学硕士和哲学博士学位。她于2009年至2010年在[已隐去]作为访问学生，随后于2012年至2016年在[已隐去]作为博士后学者开展研究。她于2016年接受了现任职位，担任[已隐去]微生物学、免疫学与分子遗传学系的助理项目科学家。如上所述，申请人在其领域内评判他人的工作、撰写学术文章，并通过其研究作出了原创性科学贡献。然而，记录并未证明她的成就体现了国会所设想的“在该领域广受赞誉的职业生涯”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)。

在驳回申请时，审理主任认定申请人拥有丰硕且成功的职业生涯，但未能证明她已升至该领域的最顶端并获得持续的国内或国际赞誉。审理主任指出，申请人的某些活动满足各项法规标准，但在整体记录背景下审视时，并不能确立资格。

审理主任认定，申请人参与《转化医学杂志》、《材料化学B杂志》和《生物材料科学》五篇稿件的同行评审构成评判他人的工作。然而，审理主任的结论是，申请人未能证明其同行评审活动如何体现其持续获得的赞誉或如何导致此类赞誉，因为记录未能证明参与同行评审程序的邀请是为该领域最顶尖的极少数人保留的。在上诉中，申请人对审理主任的分析提出异议，并主张审理主任适用了新的证据要求，暗示申请人必须证明其评判活动体现其享有赞誉的地位。申请人还主张，审理主任适用了任意标准，认定她所进行的评审数量并未“使她与领域内其他人区别开来”。

然而，我们同意审理主任的意见，即评估申请人经历的重要性对于判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是适当的，

2 另见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra at 4（指出USCIS官员在整体审议申请时应一并评估证据，以判定申请人是否以优势证据标准确立了移民类别所要求的高水平专业能力）。

参见Kazarian，596 F.3d at 1121-22.3 记录显示，申请人于2017年为三家期刊同行评审了五篇稿件。4 她提交了其担任审稿人的三家期刊出版方提供的信息；然而，她未提交期刊排名的证据以支持其截至提交申请之日曾为“ 顶级期刊 ”评审稿件的主张。此外，申请人未证明各期刊对同行审稿人的要求，因此我们无法依据这些要求评估其评判活动。例如，参与以学科专业知识为选择同行审稿人依据的期刊的稿件评审，并不能为申请提供有力支持，因为专业知识是比赞誉更低的门槛。

在上诉中，申请人提供证据表明她受邀担任[已隐去]未来特刊的客座编辑，并附有该期刊在“ 材料科学（综合） ”领域排名靠前的证据。邀请函表明，她将负责邀请该领域的杰出学者提交研究和综述论文，这些论文将经过同行评审。根据收到的同行评审意见，申请人预计将“ 与我们的专业编辑一起对这些稿件作出您的专业判断 ”。申请人强调，邀请函明确写明“ [审]稿人必须是具有著名国际声誉的公认顶尖专家 ”且“ 必须[原文如此]获得持续的国内或国际赞誉 ”。然而，证据并未反映申请人受邀作为同行审稿人参与。此外，虽然我们认可她受邀担任客座编辑值得注意，且该期刊认可她在该主题方面的专业知识以及近期与该特刊主题相关的发表成果，但担任客座编辑的邀请发生在申请被驳回之后，且认可的是她在申请待决期间发表的研究。申请人的资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

事实上，记录显示申请人的所有同行评审活动要么发生在2017年，即提交申请的前一年，要么发生在2019年，即提交申请之后。申请人未能证明这些近期事例有助于认定她拥有国会所设想的“ 在该领域享有赞誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. at 59。

最后，参与同行评审程序，即使是为声誉良好的期刊，也并不自动支持认定某位研究人员在其领域最顶端获得了持续的国内或国际赞誉。同样，记录中的证据并未显示她因其同行评审工作而获得赞誉或认可。在没有证据将她与领域内其他人区分开来的情况下，例如证明她曾担任知名期刊或出版物的编辑职位、主持声誉良好会议的技术委员会，或相对于他人拥有完成大量评审请求的持续记录的文件，申请人未能证明其同行评审经历使她跻身该专业领域最顶尖的极少数人之中。参见8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

3 另见，USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra at 13（指出“ 应评估外国人[作为评判人]的参与情况，以判定其是否表明该外国人属于已升至该专业领域最顶端并享有持续国内或国际赞誉的极少数人之一。 ”）

4 在上诉中，申请人提供证据表明她于2019年又评审了两篇稿件（为《生物材料科学》和《材料化学B杂志》）。

同样，申请人科学研究的发表并不自动使人处于该领域顶端。在此，申请人提交证据显示她于2008年至2018年间在专业期刊上撰写了约20篇论文。5 由于撰写学术文章通常是科学家和研究人员的固有工作，引用历史或其他证明其文章影响力的证据可作为指标，用以判定其工作对该领域的影响和认可程度，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提供有力证据，证明其工作已获认可且其他研究人员受到其工作的影响。根据Kazarian，596 F.3d at 1122，在最终实质审查阶段进行此类分析是适当的。

如上所述，申请人在其研究生学习部分阶段所开展并于2008年至2011年间发表的研究聚焦于[已隐去]材料，这并非她目前所从事的研究领域，也非她打算在美国继续开展研究的领域。截至提交申请时，其1166次总引用中约86%是对她在此领域发表文章的引用，而在上诉时，该比例仍占其总引用的81%以上。申请人在其先前研究领域中被引用最多的文章发表于2011年，有610次引用，而她在生物材料领域被引用最多的文章发表于2011年稍晚，截至上诉之日有67次引用。两篇文章均发表于《先进材料》，但研究领域不同。事实上，多封专家意见函都评论了申请人

显著的从[已隐去]材料向生物材料和药物递送领域研究的转型。

申请人一直主张，根据从Clarivate Analytics获得的引用统计数据，她自2008年以来的总引用次数使她在材料科学领域以及分子生物学与遗传学领域位居前0.1%。她用作比较的引用数字是一种“ 全年度 ”引用率，该引用率是通过对特定领域在给定年份所有出版物的前0.1%引用阈值在11年期间取平均值而得出的。然而，申请人的任何单篇出版物均未达到这一阈值。例如，她当前研究领域中被引用最多的文章，与同年发表的其他文章相比，在分子生物学领域达到前20%，在材料科学领域达到前10%。截至提交申请时，申请人在分子生物学领域的研究（发表于2011年至2018年间）累计获得160次引用。

部分提交的专家意见函也讨论了申请人的引用历史。例如，[已隐去]指出，根据Essential Science Indicators，申请人在分子生物学领域的五篇文章被引次数“ 高于平均水平 ”1.6至2.7倍。例如，她表示申请人在该领域2011年发表于Advanced Materials的文章被引次数比2011年发表的平均论文高1.6倍，但未说明这一高于平均水平的引用率如何表明她已被认可为该领域的顶尖人物。

申请人还声称，在2015年至2018年间，她发表的论文数量和获得的引用次数均多于“ [她]特定研究领域——分子

5 记录显示，申请人随后撰写了四篇文章，于2019年发表在Advanced Materials和Nature Biomedical Engineering上或已被接受发表。申请人必须证明，从提交申请之时起并持续至裁决期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

生物学与遗传学——的一些具名顶尖科学家，证明[她]是少数攀升至其领域最顶端的科学家之一。”证据客观上显示，与她选择用于比较的科学家相比，她具有更高的发表率和更多的引用次数。然而，她未解释这一近期的短暂活跃期如何使她跻身这些“顶尖科学家”之列。

有关这些个人的传记信息表明，他们的总体成就和声誉大大超过申请人。申请人仅通过表明其产出在某些衡量标准上与他们2015年至2018年间的产出相当，并不能将自己置于他们的行列。例如，其中一位科学家是哈佛大学教授，被誉为在20世纪50年代和60年代就DNA复制和基因重组做出了若干基础性发现。所提及的教授是美国国家科学院院士，曾在其理事会任职，拥有许多其他杰出会员资格和荣誉学位，并获得了多项享有盛誉的国内和国际公认奖项。虽然我们承认申请人可以在不证明其获得如此极高程度的赞誉和认可的情况下确立资格，但仅聚焦于她近期的发表记录并不能为与她所指认的“顶尖科学家”进行比较提供适当基础。

申请人的引用证据表明，迄今为止她在两个不同领域的职业生涯中相当高产，且其同行已注意到她的工作。但她未能证明引用率足以表明其领域对她的关注程度与持续的国家或国际赞誉相称。参见该法第203(b)(1)(A)条。该法要求提供认可的“大量文件”。我们已考虑了她的引用记录，但她不能主要依赖该记录以数学方式将自己置于领域顶端，而缺乏其他有说服力的持续赞誉证据。

在上诉中，申请人还强调她已在Advanced Materials上发表研究，该期刊在“材料科学（综合）”领域的609种期刊中排名第三。某一出版物的高排名或影响因子反映的是该出版物的整体引用率。然而，这并不能证明任何特定作者在该领域内的影响力，也不能证明某作者的研究如何在该领域内产生影响。截至提交申请之日，申请人证明她已于2011年在Advanced Materials上发表了两篇文章，但她未提供发表其作品的其他期刊的排名。在上诉中，申请人提供证据表明她于2019年在Advanced Materials上又发表了三篇文章，其中一篇被选为封面文章，另一篇被选为该出版物的封底内页文章。然而，她未能证明在一家高排名期刊上发表两篇甚至五篇文章即表明其处于该领域最顶端的小比例人群之中或拥有备受赞誉的职业生涯。参见8 C.F.R. § 204.5(h)(2)和H.R. Rep. No. at 59。

关于她的研究，申请人主张审理主任未承认其出版物已被大量综述文章引用，并在上诉中重点提及其中一些文章。其中一篇综述文章，[已隐去]（Journal of Controlled Release），引用了申请人2011年发表于Advanced Materials的文章[已隐去]，并陈述如下：

申请人主张，这一引用以及记录中的其他引用表明她的工作被特别关注，但她未能证明此类提及如何转化为持续的国家或国际赞誉。该综述文章以类似方式讨论了其他126篇来源文章；相对于为其他被引文章做出贡献的数百名研究人员，并未特别强调申请人的工作。该文章所述目的是综述[已隐去]。这篇文章及类似文章承认申请人对似乎是一个活跃研究领域的推进所做的贡献，但并非表明她已被该领域认可为最顶端小比例研究人员之一。

记录中还包含十封推荐信，概述了申请人的研究和原创贡献。审理主任承认了所提交的信件，但认定“ 提交支持申请的应征信件并非资格的推定证据 ”。审理主任引用了判例法，表明USCIS可酌情将咨询意见视为专家证言，但USCIS最终负责就是否符合资格作出最终裁定。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。

审理主任的决定表明，他给予这些信件一定权重，并可能在认定申请人满足原创贡献标准时部分依赖了这些信件。此类信件有助于解释申请人贡献的性质和影响，但应辅以佐证文件证据，以证明申请人被认可为该领域的顶尖人物。记录并未显示这些撰写者的观点代表了该领域的共识。相反，作者们作出重复法规和规章的一般性断言。6 例如，[已隐去]表示她的结论是申请人“ 是少数攀升至其努力领域最顶端的人之一 ”，且她“ 获得了持续的国家或国际赞誉 ”。[已隐去]，[已隐去]国家实验室研究员表示，申请人是“ 一位被认可为其领域最顶端具有杰出能力的研究科学家 ”。[已隐去]，申请人在[已隐去]所在系的教授表示，他的“ 专家意见[已隐去]是[申请人]是一位杰出的研究科学家，在生物分析研究方面具有卓越的研究能力 ”，且她的引用和同行评审邀请“ 清楚地表明她已被同行认可为其领域最顶端小比例人群之一 ”。[已隐去]表示，“ 证据显示[申请人]获得了持续的国家或国际赞誉，其成就在该领域得到认可 ”，且她“ 是一位处于其领域最顶端（前1%）具有杰出能力的研究科学家 ”。

重复法规或规章的语言并不能满足申请人的举证责任。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)；Avyr Associates, Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。在此，这些信件未提供充分的信息和解释，记录也未包含充分的佐证

6 尽管我们仅处理申请人在上诉中重点提及的信件，但我们已审查并考虑了每一封信件。

证据，以表明申请人被整个领域而非被少数受邀者视为处于该领域最顶端的那一小部分人中。见 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。申请人强调，提供意见的专家还详细说明了使他们得出结论认为她处于该领域顶端的事实。我们承认，所提交的信函提及了她的出版物、引用记录、贡献和同行评审活动。然而，如上所述，我们已审查了该证据，并且例如并不认为申请人一年的同行评审经验支持认定她已获得持续赞誉并处于其领域的最顶端。

申请人已表明她是一位有能力且多产的研究者，其工作受到其领域内其他研究者的重视，并对药物递送研究的进展作出了贡献。然而，她被引用最多的工作以及她总体引用的大部分，都处于她不再从事研究的领域。记录中的客观证据表明，申请人在其当前领域的最新工作已引起越来越多的关注，这体现在她最近发表的三篇 Advanced Materials 文章、她受邀担任该出版物某一期的客座编辑、最近在生物材料领域担任同行评审的机会以及最近的会议邀请。然而，这些证据大多晚于申请提交之日。

记录未能确立申请人享有其所寻求利益的资格。申请人寻求的是一种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，而非那些正朝着顶端迈进的人士。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 ”人士分类的法定标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。尽管记录显示申请人的成就受到好评，但证据的整体并未表明她已获得国家或国际赞誉，并且她处于其领域顶端的那一小部分人中。见该法第 203(b)(l)(A)(i) 条及 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

III. 结论

基于上述理由，申请人未能证明其作为杰出能力人士的资格。上诉将基于上述理由被驳回，每一项均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。