NOV242020_08B2203 · 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：12092277 日期：2020年11月24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）

申请人是一名放射科医生，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供那些能够通过持续的国家或国际声誉证明其杰出能力、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声誉，并且是处于该领域最顶端的小百分比中的个人。此事现因上诉而由本办公室审理。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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)(A)条使具有杰出能力的外国人可获得移民签证，如果：

(i) 该外国人在科学、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声誉得到证明，且其成就已通过大量文件在其领域内获得认可，

(ii) 该外国人寻求进入美国以在其杰出能力领域继续工作，且

(iii) 该外国人进入美国将前瞻性地为美国带来实质性利益。

“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶端的小百分比 ”中的个人。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、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声誉，并证明该个人属于该努力领域最顶端的小百分比。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，其中文件首先被计数，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 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)。

二、分析

申请人是一名专攻肌肉骨骼放射学、介入放射学和超声的医生。他在印度和美国的多个医学院接受培训，现为委员会认证的放射科医生。自2012年以来，他一直在[已隐去]工作

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其已获得重大的、国际公认的奖项，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。申请人最初声称满足了七项标准，概述如下：

- (ii) 加入要求杰出成就的协会；
- (iii) 专业或主要媒体上关于该外国人的已发表材料；
- (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；
- (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。

审理主任认定申请人满足了其中三项证据标准，编号为(iv)、(vi)和(viii)。在上诉中，申请人主张其还满足编号为(ii)、(v)和(ix)的证据标准。申请人对审理主任关于标准(iii)（涉及已发表材料）的结论未提出异议。（在最初声称满足此标准时，申请人未提交

1 2014年，[已隐去]代表申请人提交了一份寻求不同类别的移民申请。该申请于2015年获批。

或指明记录中任何提及他的已发表材料。）因此，我们认为申请人已放弃该标准。2

在审查记录中的所有证据后，我们同意审理主任的意见，即申请人满足编号为(iv)和(vi)的标准，并且我们进一步认定申请人已满足标准(ix)。我们将在下文讨论其余标准。由于申请人已证明其满足三项标准，我们还将在下文的最终实质审查背景下评估证据的整体情况。

证明该外国人在寻求分类的领域中加入协会的文件，这些协会要求其成员具有杰出成就，由其学科或领域中公认的国家或国际专家评判。
8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)

申请人证明其加入了七个医学协会，并主张这些协会要求其成员具有杰出成就。作为支持性参考，申请人指明了其中一些协会的网站，从而将其引入记录。对于其他协会，申请人提交了章程副本。[已隐去]的网站完全未涉及[已隐去]会员要求。其他协会的材料未列出除委员会认证、经验、会员担保（在某些情况下）以及支付会费或申请费之外的要求。

申请人主张“ 委员会认证是一个要求严格的过程 ”，因此任何要求委员会认证的会员资格都是合格会员资格，但申请人未证明委员会认证是杰出成就而非具有严格要求的资历。申请人也未证明拥有委员会认证的放射科医生的百分比。这一信息至关重要，因为如果大多数放射科医生都拥有委员会认证，那么申请人就不能可信地主张委员会认证在该专业中是一种罕见或特殊的荣誉。

在上诉中，申请人主张审理主任不当要求“ 提供信息以证明审查准会员申请的个人被公认为其学科或领域的国家或国际专家 ”。然而，这一要求完全符合监管要求，即成员的成就应由“ 其学科或领域中公认的国家或国际专家评判 ”。我们不接受申请人的主张，即那些审查会员申请的人仅凭是委员会认证的放射科医生即获得国家认可。

申请人称：“ 在放射学领域获得委员会认证在医学领域被视为杰出成就 ”，但未证实这一说法。申请人还称：“ 在世界众多医生中，只有少数百分比[原文如此]拥有放射学委员会认证。 ”这一断言是真实的，但仅仅是因为大多数“ 医生 ”不是放射科医生，因此没有理由

2 参见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（指出当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。另参见 Sepulveda v. U.S. Att'y Gen., 401 F.3d 1226, 1228 n.2 (11th Cir. 2005)，引用 United States v. Cunningham, 161 F.3d 1343, 1344 (11th Cir. 1998)；Hristov v. Roark, No. 09-CV-27312011, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（原告的诉求被放弃，因其未向AAO提出上诉）。

去追求放射学委员会认证。一个人对专业的选择本身并非杰出成就。此外，在记录的其他部分，申请人主张其领域是放射学，而非更广泛的“医学领域”。对什么构成其领域的定义不一致，进一步阻碍了申请人提出一致的资格主张。

申请人未证明其满足此标准。

证明该外国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)

申请人已发表四篇学术文章。他称这些文章“具有重大意义，因为这些文章记录了同类首创的工作”。这一主张不具说服力。法规要求贡献既“原创”又“具有重大意义”。如果原创性（即“同类首创”）本身即隐含重大意义，则后一表述将属冗余。

此外，审理主任承认这些文章满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)项下的另一项标准。原创性似乎是学术发表的一项基石要求。3 申请人未证明相反情况。因此，按申请人的推理，大多数已发表的学术文章也属于具有重大意义的贡献。我们不会以这样一种方式解释我们的法规，即满足一项标准本身即隐含满足第二项标准；这样做将违背法律对大量文件证明的要求。

然而，某一篇学术文章可能包含具有重大意义的原创贡献。因此，我们将考虑申请人学术文章影响力的证据。申请人的研究生论文涉及支气管镜检查，该检查使用诸如[已隐去]等非侵入性方法生成呼吸系统图像。在案卷中的推荐信中，同行称“由于[申请人]在[已隐去]支气管镜检查领域的工作，该检查现已成为诊断气道问题的常规非侵入性检查。”为支持这一主张，仅证明[已隐去]支气管镜检查被广泛用于文章所讨论的应用是不够的；申请人还必须证明其被广泛使用是因为申请人的工作。这是一个非常重要的区别，因为申请人并未声称发明了[已隐去]支气管镜检查。19次有记录的引用不能证明[已隐去]支气管镜检查被广泛用于文章所述的具体临床应用，也不能证明申请人对该技术的采用负有主要责任。

申请人称其“4篇文章在放射学领域获得了异常高的引用次数”，且其“继续在本领域发表材料，在其发表历史中引用水平稳步上升”。案卷不支持这些主张。申请人“继续发表材料”的说法暗示了相当规律的产出，但其中三篇文章的日期为2003-04年，此后直至2019年——即申请提交日期前不久——才有进一步发表。

3“在学术领域的定义中，学术文章报告原创研究、实验或哲学论述。”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；对裁决官现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJ 1-14第9页（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

申请人在提交时记录了其一篇文章的19次引用（超过15年），另一篇的5次引用（超过16年）；他未记录其他文章的任何引用。申请人未提供充分证据表明其文章相对于类似主题的其他文章被大量引用。一份列出十篇此类文章的搜索引擎打印件显示：一篇2004年的文章被引用32次；一篇2008年的文章被引用65次；一篇2013年的文章被引用27次。第四篇文章显示19次引用，与申请人2004年的文章相同，但该文章发表于十年之后，因此在短得多的时间内积累了相同数量的引用。这一非常小的样本不支持申请人“文章获得了异常高引用次数”的主张，但要得出确定性结论需要多得多的证据。

申请人未满足此项标准。

外国人曾在具有杰出声誉的组织或机构中担任领导或关键角色的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)

审理主任认定申请人通过在[已隐去]和[已隐去]的关键角色满足了此项标准。我们不同意。在上诉中，申请人主张初始证据N和T确立了这些组织的杰出声誉。证据N是一份2018年新闻稿，宣布[已隐去]就某一特定医疗程序获得“三年期认证”。申请人未提交客观证据证明该认证是杰出标志，而不仅仅是符合某些专业标准。申请人称“这一特定认证在超过34年中仅授予40,517项认证中的1,928项”，但未证明[已隐去]的认证因此比其他未指明的认证类型更具声望或更为杰出。其他认证可能仅指其他程序。申请人负有举证责任，证明[已隐去]的认证优于——而不仅仅是不同于——其他类型的认证。申请人未履行此举证责任。

申请人还主张[已隐去]“是美国大陆以外排名最高的美国放射学中心之一”。除了是一项未经证实的断言外，这一描述必然排除了美国大多数放射学中心。申请人未证明美国大陆以外放射学中心的数量，也未引用任何对其进行排名的来源。证据T是一封来自[已隐去]执行主任的信函，称申请人“一直是该组织非常活跃的成员”，该组织“由医生和专职医疗保健提供者组成”。该信函未证明[已隐去]与同类其他州和地区医学会相比具有杰出声誉。“杰出”一词本质上是比较性的；作为地区级医学会的身份本身并不必然传达杰出性。申请人未证明[已隐去]具有全国性或国际性声誉，而这在最终实质审查中确立全国性或国际性赞誉的背景下至关重要。

在缺乏证据证明[已隐去]和[已隐去]具有杰出声誉的情况下，我们无需考虑申请人是否在这些组织中担任领导或关键角色的单独问题。申请人未满足此项标准。

外国人曾获得高薪或相对于本领域其他人显著高报酬的服务的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)

审理主任认定申请人的“ 基本工资 ”远低于其总薪酬，但这一结论错误地源自从工作小时中扣除带薪休假的工资单。带薪休假不是基本工资之外的附加福利。工资单上显示的总薪酬与案卷中合同所述工资一致。该总薪酬反过来又大幅高于劳工统计局数据中显示的中位数工资。因此，我们认定申请人曾获得高薪。

B. 最终实质审查

由于申请人提交了所需的初始证据，我们将评估其是否以优势证据标准证明其享有持续的国家或国际赞誉，且其处于本领域最顶尖的少数百分比之中，并且其成就已通过大量文件证明在本领域得到认可。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，以确定其成功是否足以证明其在本领域具有杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2)、(3)；另见Kazarian，596 F.3d第1119-20页。4 在本案中，我们认定申请人未证明其资格。

在最终实质审查中，审理主任承认申请人满足了三项法规标准的字面要求，但认定根据这些标准提交的证据不能确立持续赞誉，也不构成对其成就认可的广泛文件证明。审理主任认定申请人的评审工作主要由常规同行评审组成，且申请人未证明其已发表学术文章的影响力。

在上诉中，申请人称其评审活动“ 可信、具有证明力，且与其在放射学领域拥有备受赞誉的职业生涯的认定相一致 ”。申请人指出其在[已隐去]医学会期刊编辑委员会的服务。该服务的文件证明形式为电子邮件，要求其对提交发表的手稿进行同行评审；审理主任指出，此类同行评审在本领域属常规做法，而非赞誉的标志。这些邮件的日期在申请提交日期之后，因此不能证明申请人在提交申请之前曾履行此职能。此外，案卷未证明该期刊（在提交日期前仅出版一期）享有某种声望水平，以致其编辑委员会成员身份表明认可超出[已隐去]

申请人作为评委的其他有记录的参与是常规性和地方性的，包括对学生作业的教师评审以及在~的一个同行评审项目，其中“ 每位放射科医生每季度评审其他放射科医生的工作 ”。这一层面的评审既不取决于也不反映持续的国家或国际赞誉。申请人承认“ 一般来说，助理

4 另见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，supra，第 9 页（指出 USCIS 官员在整体考虑申请时应一并评估证据，以确定申请人是否已通过优势证据标准证明该移民分类所需的高水平专业知识）。

G

医学院教授 ”“ 需要评估和评判学生课程作业 ”。并不能由此推断每位助理教授因此就获得国家或国际赞誉，或已达到该领域的顶尖水平。负有举证责任的申请人未证明其从事了超出这些职位固有常规职责的评判活动。

在否决通知中，审理主任仅直接提及申请人的一篇学术文章。在上诉中，申请人称其四篇文章 “ 通过优势证据证明[申请人]拥有放射学领域备受赞誉的工作生涯 ”。研究人员可能通过发表学术文章获得赞誉，但这些文章的存在本身并不确立赞誉。申请人未证明只有备受赞誉的放射科医生才产出已发表的作品，且申请人未提供证据以有意义地将其文章与该领域其他人的文章区分开来。申请人已发表文章中的大多数源自其完成自身医学培训的时期。

申请人主张其已发表作品反映了该领域的赞誉，但为支持这一主张而提出的各种论点不具说服力。例如，申请人指出他是 “ I!医学杂志有史以来第一篇文章 ” 的合著者，并主张这 “ 证明他的参与超过其他研究人员或反映持续赞誉 ”。申请人未充分解释这一结论。对于一本新杂志的创刊号——按定义该杂志对该领域尚无既往影响或影响力历史——不存在卓越性的推定。申请人未证明该新杂志的出现吸引了!I之外的重大关注

申请人提交了主要来自同事的信件，证明其作为医生的技能。这些同事曾与申请人共事，这使他们能够了解其特定技能和活动，但并不反映法规和条例所要求的国家或国际层面的认可。

也许最值得注意的是，LJ州长声称申请人 “ 拥有特殊才能 ”。州长未指明具体的医学贡献，而是表示难以招募医生到C7工作。其他个人也声称合格放射科医生短缺I I。然而，解决此类短缺并非持续国家或国际赞誉的事项。对合格工作者的地方需求在某些其他移民分类中是合法因素，例如申请人已获批准的那一分类。该分类中的优先日期积压不是全部或部分批准另一份限制性大得多的分类申请的依据。申请人对i 患者的工作价值不等同于国家或国际赞誉。

记录显示申请人是一位称职且敬业的医生，在地方医疗社区中非常活跃，但并未显示其工作吸引了超出其工作或学习机构之外的重大关注，或显示其最近的工作产生了超出I I的任何可辨识认可。公民奉献精神和拥有宝贵技能不构成持续的国家或国际赞誉，也未使申请人跻身其领域最顶尖的少数百分比之列。

III. 结论

申请人寻求的是高度限制性的签证分类，旨在面向各自领域顶尖的个人，而非具有一定程度地方知名度的个人。即使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，申请人未证明其工作的重要性表明所需的持续国家或国际赞誉，或与国会所设想的“ 该领域备受赞誉的工作生涯 ”相一致。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见该法第203(b)(1)(A)条。此外，记录未以其他方式证明申请人是已升至所从事领域最顶尖的少数百分比之一的个人。见该法第203(b)(1)(A)条和8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述理由，申请人未证明其作为杰出能力个人的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。