NOV292022_01B2203 · 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：20211842 日期：2022年11月29日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，外籍工人移民申请（杰出能力）

申请人是一名税务会计师，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士使用。

德克萨斯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，但未按要求证明申请人具有持续的国家或国际声誉，且属于该领域最顶尖的极小比例的个人。我们驳回了申请人对审理主任决定的上诉。该事项现以合并重新开案和复议动议的形式提交至本办公室。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经审查，我们将驳回该合并动议。

一、法律

该法第203(b)(1)(A)条使移民签证可供在科学、艺术、教育、商业或体育领域具有杰出能力的人士使用，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该领域内获得认可；该人士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尖的极小比例 ”的个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的实施条例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，来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。

在申请人通过一次性成就或满足三项较低标准满足初步证据要求后，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，并证明该个人属于其努力领域最顶尖的极小比例。参见Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115（第九巡回法院2010年）（讨论两部分审查，其中先对文件进行计数，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Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32（哥伦比亚特区联邦地区法院2013年）；Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339（华盛顿州西区联邦地区法院2011年）。

二、动议要求

重新开案动议必须陈述在重新开案的程序中将要证明的新事实，并须由宣誓书或其他书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。复议动议必须陈述复议的理由，并基于初始决定时的记录证据确立该决定不正确。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

根据上述条例，重新开案动议基于新事实的书面证据，而复议动议基于法律或政策的不正确适用。我们可以批准满足这些要求并证明符合所请求移民福利资格的动议。

8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(i)的条例将我们重新开案或复议的权限限制在申请人已表明该行动具有“正当理由”的情形。因此，为获得重新开案或复议的资格，申请人不仅必须满足正式提交要求（例如提交正确填写的表格I-290B，上诉或动议通知，并附正确费用），还必须表明批准该动议的正当理由。我们不能批准不符合适用要求的动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

三、分析

从1987年到1989年，申请人在位于加利福尼亚州[已隐去]的[已隐去]担任国际税务助理。自1989年以来，申请人一直在[已隐去]的关联机构工作，该机构位于中国[已隐去]，他目前是副主席兼国际税务合伙人。申请人于2019年5月提交了该申请。自那时起，他作为F-1非移民学生或B-2非移民访客定期进入美国，但他继续主要居住在[已隐去]。

由于申请人未表明或证明其获得了重大的、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其中六项标准，概述如下：

- (i)，较少国家或国际认可的奖项或奖励；
- (ii)，要求杰出成就的协会会员资格；
- (iii)，专业或主要媒体上关于该个人的已发表材料；
- (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关于其已发表材料、学术文章作者身份以及领导或关键角色的标准。在我们的上诉决定中，我们认定申请人满足了关于学术文章作者身份、领导或关键角色以及高报酬的标准。

由于我们认定申请人已提交了所需的初步证据，我们随后进行了最终实质审查，以评估其是否通过优势证据标准证明了其持续的国家或国际声誉，且其属于努力领域最顶尖的极小比例之一，并且其成就已通过大量文件在该领域内获得认可。在最终实质审查中，我们分析申请人的成就并权衡证据的整体情况，以确定其成功是否足以证明其在努力领域中具有杰出能力。参见该法第203(b)(1)(A)(i)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(2), (3)；另参见Kazarian, 596 F.3d at 1119-20。1

在我们的上诉决定中，我们认定申请人未确立资格。

A. 重新开案动议

在其重新开案动议中，申请人提交了新证据，试图以此补充其先前提交的证据，以满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)的门槛标准。基于下述理由，我们认定申请人未表明重新开案程序的正当理由。
在我们的驳回决定中，我们认可申请人在[已隐去]的高级职位，但认定申请人的证据“ 不足以证明这项工作如何提升了其在更广泛商业领域或其在税务专业领域内的地位。 ”
在动议中，申请人提交了两名退休的[已隐去]高管的信件。其中一人，一名前国际税务合伙人，曾短暂直接与申请人共事，之后就[已隐去]税务事项向其咨询意见。此人声称申请人达到了“ [已隐去]内部管理和责任的最高层级 ”，但提供的细节很少，且未证明申请人在[已隐去]之外获得了认可。

前首席执行官（CEO）表示，到2010年，申请人“ 已明确确立为美中商业交易中涉及的所有税务事项的[已隐去]首要专家。此外，他被广泛认可为全球最佳国际税务从业者之一，这体现在他两次被《国际税务评论》评为‘ 税务领域领先个人 ’。 ”这位前CEO指出申请人撰写文章并接受了“ 各种媒体的采访 ”，还声称这些“ 活动是基于行业对其专业知识的认可而受邀进行的……而那些受邀者必定已到达其职业的顶峰。 ”

1 另参见6 USCIS政策手册F.2(B)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual（指出USCIS官员随后应在整体考虑申请时一并评估证据，以确定申请人是否通过优势证据标准确立了其移民分类所需的高水平专业知识）。

记录不支持国际税务评论（ITR）将申请人评为“ 税务领域领军个人 ”的说法。在我们先前的决定中，我们指出：“ 显示申请人在2009年《国际税务评论》‘ 世界税务排名 ’中被列为[已隐去]数名税务专家之一的证据，并不能使他区别于其他被如此列名的人，也不能使他区别于在世界其他地区工作的税务专家。 ”

在动议中，申请人未指出记录中有任何ITR已发表材料将申请人评为“ 税务领域领军个人 ”。ITR商业编辑的一封电子邮件信息表明，申请人“ 作为[已隐去]领导力简介的一部分，在2009年《国际税务评论》世界税务排名中获得了介绍。 ”这些排名针对的是事务所而非个人。申请人的初始提交包括来自这些排名的四页打印件，其中将[已隐去]列为[已隐去]的五家[已隐去]税务事务所之一。在该打印件中，一段两段式的[已隐去]简介提到了三名公司高管，并指出申请人是两名“ 经常参与与政府机构就新规则和条例的制定与解释进行讨论 ”的高管之一。该文件未将申请人称为“ 税务领域领军个人 ”，也未将其自身呈现为此类个人的排名。2

关于ITR世界税务排名的无文件支持的说法影响了我们对新提交信件整体可靠性的结论。当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据，或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。我们必须在此视角下审视前首席执行官关于申请人接受采访和撰写文章之意义的未经证实的断言。记录中不包含采访申请人的媒体机构或刊载其文章之媒体的出版商的声明，表明作者或受访者的选择是基于个人在其领域中的高排名。

记录同样缺乏对申请人在动议中主张的支持，即其“ 在领域内的认可进一步得到以下事实的验证：他受邀担任[已隐去]总商会税务委员会成员 ”！[已隐去]申请人委员会服务的证据包括先前提交的一封来自[已隐去]副首席执行官的来信，该信确认申请人自2004年至2010年是该委员会的“ 良好信誉成员 ”。申请人未提交证据显示委员会成员资格的要求，也未以其他方式提供关于申请人如何加入该委员会及该成员资格意义的细节。该信指向申请人在[已隐去]金融界的本地知名度，但未确立法规和条例所要求的在国家或国际层面的更广泛认可。

申请人提交了三篇“ 近期文章，其中申请人就不同的重要商业问题接受了采访并被引用 ”的副本。申请人主张这些文章说明“ 其本人作为商业领域税务专家的地位 ”。

2 申请人最初曾主张，ITR世界税务排名中的这一简短提及构成“ 税务领域卓越奖 ”。审理主任认定申请人未证明其获得任何奖项，申请人在上诉中未继续主张该说法。

《福布斯》2015年的一篇文章一次提及申请人，但没有迹象表明《福布斯》直接采访了他。相反，该文章引用了一段已出现在另一出版物中的引述，称申请人“告诉《南华早报》，税务机关将特别关注对外服务支付。”《亚洲投资者》2020年的一篇文章包含申请人关于新通过的安全法对美国投资者可能影响的评论。这两篇文章均未以申请人为焦点。我们注意到，《亚洲投资者》文章发表于2019年申请提交日期之后，因此无法确立截至8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的提交日期的资格。

《外交学者》2018年的一篇文章刊登了对申请人的采访，讨论基础设施投资。该文章提供了申请人的头衔，并表明[已隐去]是“世界[已隐去]会计事务所之一”，但未将申请人称为其领域中的领军或广受赞誉的人物，也未说明他因赞誉或认可而被选为采访对象。

新提交的三篇文章将申请人确定为其专业领域的信息和意见来源，但申请人未证明这些文章表明其在其领域顶端获得国家或国际赞誉或认可。
与上述文章分开讨论，申请人提交了两篇关于[已隐去]在[已隐去]及中国其他地方提供法律服务的文章。其中一篇文章以申请人作为该事务所在中国的高级国际顾问的身份较长篇幅地引用了申请人；另一篇文章更简短地提及他关于在该[已隐去]设立事务所的内容。
申请人还提交了一份来自[已隐去]自身网站的新闻稿，表明申请人“受邀在2021年5月一个政府组织的活动上就私人财富专题小组发言”。申请人未证明该活动吸引了[已隐去]自身宣传材料之外的媒体关注。此外，该活动发生在申请2019年5月提交日期两年之后，因此即使申请人提交了关于该活动重要性的证据，也无法确立截至提交日期的资格。该邀请是涉及申请人在[已隐去]高级职位的若干证据之一。该高级职位满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)的门槛标准，即在一家享有杰出声誉的组织中担任领导角色。但申请人未证明该高级职位已转化为对其本人的个人认可和赞誉。3

除提及申请人的文章外，记录还包含申请人撰写的文章。在我们驳回申请人上诉的决定中，我们承认申请人撰写了学术文章，但认定申请人未证明这些文章使他“区别于其合著者和其他”在该领域同样发表学术文章的人。我们还指出，申请人未确立刊载这些文章的出版物的“影响力或覆盖面”。因此，我们得出结论：“申请人的已发表作品未达到”其领域内“认可的大量文件证明”的“水平”。

3 这一区别尤为重要，因为申请人不打算直接为[已隐去]在美国工作。相反，他表示打算为在美国和中国有商业利益的某些客户“设立一家精品税务咨询事务所”，并“可能继续以咨询关系与[已隐去]保持关联”。

在动议中，申请人提交证据以确立刊载其文章的部分出版物具有显著的发行量和读者群。然而，这些材料并未解决更大的问题：这些文章如何“ 使[申请人]区别于其合著者和其他 ”在该领域发表此类文章的人。

我们注意到，发行量数据是作为8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)门槛标准对学术文章初步考量的一部分。见6 USCIS Policy Manual F.2 appendix, https://www.uscis.gov/policy-manual。在我们先前的决定中，我们同意审理主任的意见，即申请人已满足该标准。但满足初始门槛标准的证据不一定表明持续的国家或国际赞誉。申请人未证明出版商基于此类赞誉邀请他撰写文章，也未证明他因文章发表后所获反响而获得赞誉。

申请人涉及另一项我们已批准的门槛标准，即8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)下的高薪或其他显著高报酬。申请人提交了一份来自[已隐去]的声明和背景证据，表明他在2013年至2020年期间获得了高薪，而其早先的证据仅涵盖2018年至2019年的较短时间跨度。与上述发行量数据一样，新证据与程序相关，但不足以将最终实质审查的整体权衡转向有利于申请人并证明持续的国家或国际赞誉。申请人提交的新证据并未一致地显示[已隐去]之外的认可水平达到持续的国家和国际赞誉的水平。

由于新提交的证据未能确立资格，我们将驳回重新开案动议。

B. 复议动议

复议动议必须确立先前决定基于对法律或政策的错误适用，并且根据该决定时的记录是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。在本动议中，申请人仅指出一项所称错误。

在我们的驳回通知中，我们指出申请人“ 长期服务于 的基督教青年会，担任多个职务，最近担任其董事会主席兼会长 ”，但我们同时指出，“ 申请人并未提出或证明该工作为其在国际税务界带来了赞誉，亦未证明对该工作的任何认可延伸至
I 应动议，申请人称“ 要求申请人的领导角色延伸至
thel I 属于越权，因而属于对法律的错误适用。 ”申请人称，8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii) 的标准“ 仅要求提供证据证明申请人在具有杰出声誉的组织中担任过领导角色，仅此而已。其余9项标准均含有‘ 领域 ’限制，而本项标准未写入‘ 在领域内 ’，并非疏漏。 ”因此，申请人主张我们“ 施加了额外的证据要求 ”，即领导角色须与申请人的领域相关。
我们强调，在拒绝通知中，审理主任援引了申请人在l I的职位，并认定申请人已满足 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii) 的要求，我们在驳回通知中亦持相同意见。因此，在该监管标准的语境下，我们并未施加任何额外的证据要求。

但最终实质审查并非对 8 C.F.R. § 204.5(h)(3) 项下门槛监管标准的累加。相反，如上所述，最终实质审查立足于对整体记录的考量。在最终实质审查的语境下，我们可以考虑十项门槛标准范围之外的因素。参见 Kazarian, 596 F.3d at 1151，该案认可，与门槛标准“ 先前程序问题无关 ”的事项“ 可能与申请人是否处于其专业领域最顶端的最终实质审查相关 ”。在考量申请人是否处于其专业领域最顶端（此为 8 C.F.R. § 204.5(h)(2) 的要求）时，若申请人未确立其相关性，我们无法恰当判定应赋予申请人在该领域之外活动的何种权重。

在我们的驳回通知中，我们认定申请人未能证明其在._l___的领导角色“ 为其在国际税务界带来了赞誉 ”。申请人在动议中未推翻、甚至未争辩该结论。举证责任在申请人，须证明其符合所寻求利益的资格，并证明所提交证据的相关性。申请人未解释在l l担任领导职位如何与税务会计领域的持续国家或国际赞誉相关。

申请人未指出我们的上诉决定中存在任何法律或政策错误，亦未证明上诉决定依据作出决定时的记录属于错误。因此，该动议不符合复议动议的要求，我们必须驳回该动议。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未证明重新开案或复议的正当理由，亦未推翻驳回上诉的理由。因此，我们将驳回重新开案动议和复议动议。

命令：重新开案动议被驳回。

进一步命令：复议动议被驳回。