OCT052020_01B2203 · 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：9433786 日期：2020年10月5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）

申请人是一名研究人员，其工作领域为辐射生物学、神经科学和海湾战争疾病（GWI），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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，结论是虽然申请人提交了足够的证据以满足初步证据要求，即满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)下至少三项标准，但记录未能证明他获得了持续的国家或国际赞誉，或属于其领域顶端的少数百分比。在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑记录中的证据并适用了错误的法律标准。

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。参见该法第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外国人可获得签证，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) 该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域内工作，且

(iii) 该外国人进入美国将未来实质性惠及美国。

“杰出能力”一词仅指那些“已上升至所从事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、国际公认的奖项）证明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，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赞誉，以及是否证明该个人属于所从事领域最顶端的少数百分比。参见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“真相不能仅由证据的数量来确定，而应由其质量来确定”，以及我们审查“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背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真”的原则。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

二、分析

申请人是大学辐射肿瘤学系的助理教授。他于2008年获得I大学药物科学博士学位，并在加入[已隐去]之前完成了在[已隐去]大学的初步博士后培训。他打算继续从事辐射生物学、神经科学和海湾战争疾病（GWI）领域的研究。

A. 证据标准

由于申请人未表明或证明其获得了重大、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。审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中的三项证据标准，涉及他撰写学术文章、评判其领域内他人的工作以及主要媒体上关于他及其工作的已发表材料。然而，他在决定中未解释哪些证据支持这些认定，也未解释为何支持另外两项标准的证据被认定为不充分。在审查记录中的所有证据后，我们不同意审理主任关于涉及关于他的已发表材料标准的认定，并撤回其决定中的该部分。此外，我们同意申请人满足另外两项标准的要求，但认定他不满足所需的第三项标准，以满足杰出能力类别的初步证据要求。

我们注意到申请人随上诉状提交了新证据。在如本案这样，申请人已被通知证据存在缺陷并获得机会对该缺陷作出回应的情况下，行政上诉办公室不会接受首次在上诉时提供的证据。Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764 (BIA 1988)；Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。由于审理主任发出了补充证据请求（RFE），其中包括对记录中缺陷的说明以及可用于克服这些缺陷的证据清单，我们不会在我们的决定中考虑这一新证据。

专业或主要行业出版物或其他主要媒体上关于该外国人的已发表材料，涉及该外国人在寻求分类的领域内的工作。此类证据应包括材料的标题、日期和作者，以及任何必要的翻译。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iii)

如上所述，审理主任认定申请人满足此标准，但未说明其作出该认定的理由，也未对所提交证据进行分析。记录包括发表在Science Daily、NBC News、The Scientist Magazine、The Economic Times、NDTV和The Hindu等组织和出版物网站上的几篇媒体文章。这些文章报道了申请人及其同事撰写的关于辐射对大脑和中枢神经系统影响的学术文章，原因要么是太空旅行，要么是癌症治疗。虽然其中几篇文章将申请人确定为对所述研究结果有贡献的研究人员，且一些文章包含他的相同引述，但这些文章没有一篇是关于他的，而是关于研究及其结论和影响的。并非关于申请人的文章不满足此监管标准。参见，例如，Negro-Plumpe v. Okin, 2:07-CV-820-ECR-RJJ at *1, *7 (D. Nev. Sept. 8, 2008)（维持关于某节目的文章并非关于该演员的认定）。因此，我们不同意审理主任的意见，并撤回其关于申请人满足此标准的认定。

该外国人单独或作为小组成员参与评判同一或相关专业领域内他人工作的证据，该领域为寻求分类的领域。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)

证据表明申请人曾担任提交给Radiation Research、Food和Cancer Biotherapy and Radiopharmaceuticals等期刊的文章的同行评审员。此外，他担任Innovare Journal of Health Science和Inda Global Journal of Pharmaceutical Sciences期刊的编辑。因此，我们同意审理主任关于申请人满足此标准的认定。

该外国人具有该领域内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8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的条例，申请人必须证明他不仅作出了原创贡献，而且这些贡献在该领域具有重大意义。例如，申请人可以表明这些贡献已在整个领域广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式上升至重大意义的水平。

1 我们注意到其中几份出版物刊登了一篇路透社文章，几乎没有或完全没有修改。

申请人声称在辐射生物学、神经科学和GWI治疗领域做出了具有重大意义的原创科学贡献，并提交了十封推荐信以支持这些主张。2 在上诉中，他主张审理主任未能充分考虑这些信件。经审查，我们首先注意到其中几封信具有共同的结构，包括分别设有标题的章节，专门阐述写信人对申请人是否符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)项下某些证据标准的意见，并频繁重复这些标准下的法规用语。例如，来自[已隐去]大学[已隐去]的[已隐去]的一封信包含一个初始章节，标题为“ [申请人]是一位具有杰出能力的科学家，目前在我们[已隐去]大学的实验室中发挥着关键作用 ”，以及第二个章节，标题为“ [申请人]在认知神经科学和辐射生物学领域做出了具有重大意义的创新性和原创性科学贡献 ”。同样，来自[已隐去]大学[已隐去]的[已隐去]的一封信包含若干章节标题，包括“ [申请人]在电离辐射、神经科学、银河宇宙射线、海湾战争疾病、认知和情绪缺陷、癫痫以及PTSD领域做出了具有重大意义的原创性和新颖性研究贡献 ”，以及“ [申请人]的研究贡献在其所从事领域内具有全国甚至全球性影响，其在高影响力国际发行专业期刊上发表的论文即为明证 ”。记录中的其他推荐信则以某些段落开头的粗体句子替代章节标题，同样重复了法规用语。

作为一般概念，当外国人提供了来自不同人员的宣誓书以支持其资格主张，但宣誓书中的语言和结构惊人地相似时，事实认定者可以将这些相似之处作为质疑该外国人所主张内容的依据。参见 Surinder Singh v. Board of Immigration Appeals, 438 F.3d 145, 148 (2d Cir. 2006)。当宣誓书包含此类相似之处时，可以合理推断提交这些惊人相似文件的外国人正是可疑相似之处的实际来源。参见 Mei Chai Ye v. U.S. Dept. of Justice, 489 F.3d 517, 519 (2d Cir. 2007)。在此，这些推荐信相似的結構强烈表明申请人是这些信件内容的来源，或申请人的代理人系其来源。我们进一步注意到，其中几封推荐信将申请人的研究描述为“ 已被整理成 ”发表在期刊上的论文，这一措辞也出现在申请人本人的书面陈述中。因此，这些推荐信在证明申请人贡献的重要性方面的证据价值大为减损。3

此外，这些信件在章节标题和粗体句子之外，还频繁重复本项（以及其他）标准的法规用语，但未充分解释申请人的研究如何导致了具有重大意义的贡献。[已隐去]的信件详细描述了申请人在化疗和放疗的认知效应（“ 化疗脑 ”）方面的研究，以及银河宇宙射线对中枢神经系统的损害效应，并表示这项工作在改善癌症患者健康方面具有潜在应用价值，以及

2 记录中的所有推荐信均已经过彻底审查，包括本决定中未具体提及的信件。

3 我们还注意到，其中几封推荐信提供了关于某些发表过申请人研究相关文章的媒体的历史和发行量或收视率信息，其他信件则包含来自第三方来源的关于某些申请人已发表文章受关注程度的数据和图表，这些信息也出现在下文讨论的记录中的单独证据中。这些外部、二手或三手信息出现在信件中，进一步表明这些信件内容的来源，并进一步减损了其证据价值。

以及在太空旅行期间将健康风险降至最低。然而，我们注意到，尽管[已隐去]在本申请提交前约八年间在[已隐去]对申请人进行了指导并与其合作，但他并未提供关于申请人在这些研究项目中的角色和贡献的见解，仅称其“ 对我的研究生产力产生了影响 ”且“ 参与了几个项目 ”。此外，在讨论这些贡献的重要性时，该信件提及了发表这些工作的期刊的声望以及其在流行媒体中受到的关注。但我们不会假定所有发表在著名科学期刊上的论文都对其各自领域具有影响或影响力，且[已隐去]未解释申请人的研究在流行或大众媒体中受到的关注如何反映其对科学领域的重大贡献。

同样，[已隐去]也在[已隐去]与申请人合作，他描述了申请人参与的四个不同研究项目，包括其开发用于评估辐射对大脑影响的计算机模型。与[已隐去]的信件非常相似，他描述了这项研究对该领域的潜在影响，表示该模型“ 对于准确高效地解读实验数据将极具价值…… ”他还指出了申请人部分论文发表期刊的声望，以及媒体对申请人关于颅部照射效应研究的报道，称“ 主流媒体和专业出版物的报道……是其在神经科学领域原创研究贡献具有重大意义的证据 ”。然而，在此处及记录中其他推荐信中重复法规用语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, No. 95 CIV. 10729, *1, *5 (S.D.N.Y. Apr. 18, 1997)。[已隐去]并未表明申请人的研究对该领域产生了显著影响或影响力，或已达到重大意义的水平。

另一封推荐信由[已隐去]大学[已隐去]的[已隐去]提交，他称熟悉申请人在低剂量辐射对神经干细胞和前体细胞影响方面的工作，并引用了申请人发表在《Antioxidants and Redox Signal》期刊上的文章。然而，他未解释为何引用该论文或该论文如何影响其研究，而是描述了申请人的其他几个研究项目，其中一些也在前述推荐信中有所描述。[已隐去]还侧重于申请人工作发表期刊的声望，以及主要媒体对申请人参与的研究项目的报道。但他未解释这种主要媒体报道如何表明对该领域其他研究人员的贡献，而非仅作为对该主题大众兴趣的指标。

[已隐去]也为申请人提交了一封推荐信，其中她最初侧重于其对GWI的研究。她解释说，申请人将大鼠暴露于海湾战争退伍军人曾接触的低剂量化学物质，并确定对这些化学物质的联合暴露影响了情绪和认知能力。[已隐去]还表示，国会于1998年创建的研究咨询委员会（RAC）“ 采纳了[申请人]在理解退伍军人海湾战争疾病方面的结果 ”，并“ 在其公开报告中频繁详细引用了[申请人]的出版物 ”。然而，记录中未包含RAC的报告以证实该陈述。提交了一份题为《海湾战争疾病概况》的文件，该文件由国防部海湾战争疾病研究项目创建。其中指出，

申请人撰写的一篇论文是报告啮齿动物低剂量化学混合物暴露效应的几篇论文之一。但这一单次引用并不能表明申请人的工作被“频繁引用”，且该报告也未以其他方式证明其在理解、诊断或治疗GWI方面具有重大意义。

上述所有推荐信以及未讨论的其他信件均提及申请人撰写和合著论文的总数，以及其他科学家在其自身发表工作中对这些论文的引用总数。然而，尽管申请人已发表工作的引用总数是在最终实质审查中可适当权衡以确定其是否属于该领域顶尖小百分比的几个因素之一，但他并未证明这一总体引用数据在评估其对该领域所作的个人贡献是否具有重大意义方面的价值。

申请人还提交了来自若干第三方来源的关于其单篇论文引用率的数据，他在上诉中主张审理主任在其决定中未予考虑。申请人提到的第一组数据是Altmetric关注度评分（Altmetric Attention Score），证据表明该评分“是基于两个主要的在线关注来源计算的：社交媒体和主流新闻媒体”。申请人指出，其论文发表的三家期刊“多次报告称，[申请人]在这些期刊上发表的科学论文是浏览量/阅读量最高的论文之一，或获得了最高的Altmetric关注度评分之一”，并提交了关于其六篇论文的证据。经审查该证据，更准确的说法似乎是这些期刊在其网站上提供了该数据及其他来自第三方的数据。与申请人合著的文章（发表于Scientific Reports期刊）一同呈现的对该数据的描述称，该评分“是基于两个主要的在线关注来源计算的：社交媒体和主流新闻媒体”。正如审理主任决定中所述，这种关注包括新闻文章、博客以及Twitter、Facebook和Google+帖子中的提及。虽然申请人主张该证据表明其享有全国性或国际性声誉，且其处于该领域顶端的小比例人群中——这一论点更适合在最终实质审查中提出——但他并未解释或证明，即使在社交媒体和主流新闻媒体中受到极高关注，也表明该研究对象对其他从事放射生物学、神经科学和GWI研究的科学家具有重大意义。

申请人提交的另一组数据旨在将其文章的引用率和引用频率与其领域内其他科学家的文章进行比较。针对审理主任的证据请求（RFE），他提交了Clarivate Analytics的表格，显示2008年至2018年少数几个广泛领域的“基线”引用率，以及相同领域和年份的引用数字百分位。例如，申请人称一篇发表于Experimental Neurology期刊的论文被其他研究人员引用14次，并指出该数据表明这“比平均值高16.66倍”。然而，尽管一篇在一年内被引用14次的论文比同期仅被引用一次的论文获得了其他研究人员更多的关注，但我们无法从该数据推断前一篇论文所描述的研究因此在某一特定领域作出了重大意义的贡献。

来自Clarivate Analytics的额外数据表明，申请人某些已发表论文的引用次数使其在与同年发表的其他论文比较时，位列“ 神经科学与行为 ”领域前10%或前1%。我们首先注意到，2017年和2018年发表论文的引用数字并未显示平均值与前10%排名之间存在显著差异（2017年分别为3次和9次引用）。与我们上述对数据的分析类似，我们不会假定一篇在一年内被引用9次的论文对该领域作出的贡献明显大于同期被引用3次的论文。更重要的是，尽管这些数字表明申请人合著的一些文章比该领域平均发表论文引起了其他研究人员更大的兴趣，但他并未证明这种兴趣足以表明这些论文所报告的研究构成了对该领域的重大意义贡献。

申请人还重点关注其工作被综述文章引用的情况。然而，除了提供关于综述文章作者及其发表期刊的信息外，他并未解释这些综述文章的意义或这些文章引用其工作的重要性。此外，尽管申请人主张这些综述评论或突出了他的工作，但在大多数情况下，他的工作是与其他发表了类似研究结果的研究小组的工作一同被报道的。在其上诉书面论证意见中，申请人将审理主任决定中的类似结论描述为代表了法规中并不存在的“ 排他性 ”要求，但审理主任并未将其作为一项要求提出，我们在此也不这样做。相反，我们是在评估申请人的工作被评论或突出的程度，正如他所主张的那样。

记录中一篇综述文章的例子发表于Nature Reviews Neurology，标题为[已隐去]。该文章在其开篇部分引用了申请人的三篇文章。例如，在引用申请人合著的一篇论文时，该文指出它是将“ 早期 ”一词定义为[已隐去]的三篇论文之一。在另一部分，该综述文章引用申请人的另一篇文章，作为确定最常受放射治疗影响的大脑结构的三篇论文之一。虽然这些引用表明综述文章的作者部分依赖于申请人的工作，但它们并不支持以下主张：这些引用突出了他的工作，或提供了将其区别于其他研究、使其显得特别值得注意或有影响力的评论。

基于上述所有理由，我们认定证据未能证明申请人满足该标准。

外籍人士在专业或主要行业出版物或其他主要媒体上在该领域发表学术文章的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)

申请人提交了证据，证明他合著了40多篇已发表在科学期刊上的文章。4 因此，我们同意审理主任的意见，认定他满足该标准。

4 审理主任发现申请人声称撰写的文章数量与记录中证明的数量之间存在差异。经审查，我们注意到记录中包含申请人文章的充分文件，并撤回审理主任的这一认定。

外籍人士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)

虽然申请人在上诉中未涉及该标准，但他在回应审理主任的证据请求（RFE）时提交了证据。由于审理主任认定申请人在其他方面满足了初步证据要求，他未在其决定中对申请人在该标准下的资格进行分析。然而，由于我们已撤回审理主任关于申请人相关已发表材料的认定，我们现在将分析其回应证据请求时提出的主张和证据。

正如我们在审议申请人作为他人工作的评审人参与工作的证据时所指出，他担任《Innovare Journal of Health Science》（IJHS）和《Indo Global Journal of Pharmaceutical Sciences》（IGJPS）两本期刊的编辑。关于他在IGJPS的职务，申请人提交了证据，证明他于12018年被指定为该期刊在美国的编辑。该期刊主编的一封信指出，在该职务上，他“ 审阅其他科学家提交的、拟在本期刊发表的药学与药理学领域的原创论文 ”。此外，主编表示，作为编辑，申请人为作者提交稿件提供指南，并提供“ 关于共享实验结果和信息的可接受做法 ”的指南。他还为作者、审稿人和编辑制定利益冲突政策。经审议，我们认定该证据证明申请人对IGJPS发挥了领导作用。

然而，申请人还必须证明IGJPS具有杰出声誉。主编在其信中描述了该期刊，称该期刊已出版七年多，根据Google Scholar，其“ h指数 ”为19，“ i10指数 ”为44。然而，该信未解释这些数值的含义，也未提供背景以证明该期刊在其他科学出版物中具有杰出地位。申请人还提供了该期刊网站的信息，但该材料仅描述了其在药学和药物科学领域的关注重点。它并未证明该期刊已获得杰出声誉。

关于IJMS，申请人提供了该期刊网站上一页面的副本，其中将他列为[已隐去]。该页面表明编委会由一名主编、一名副编辑、两名助理编辑和十二名编辑组成。该期刊出版商的一封信指出，申请人负责维持“ 稿件从投稿团队到编辑的顺畅流转 ”。他核实文章是否符合期刊的风格手册，并协助主编最终确定作者指南。他还将稿件分配给审稿人，并作出关于是否接受发表的决定。与IGJPS一样，我们认定申请人在IJMS中发挥领导作用。

作为IJMS声誉的证据，申请人提交了出版商网站上关于该期刊的页面。该证据表明，它是一份同行评审的双月刊开放获取期刊，自2013年起出版。它还提供了关于出版商的信息，以及其出版的期刊列表。然而，它并未包含显示IJMS在科学期刊中享有杰出声誉的信息。

申请人还提交了证据，显示他同意在Os Council任职[已隐去]。该证据表明，他是[已隐去]的若干教职成员之一，并且该委员会负责“就教学、学生生活与福利以及校内和校际体育等领域的问题向校长和学部提供建议”。它并未证明申请人对[已隐去]发挥领导或关键作用，或该委员会享有杰出声誉。

因此，在审查该证据后，我们认定它不能证明申请人符合该标准。

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符合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所提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们告知，我们已对记录进行整体审查，结论是记录不支持认定申请人已确立所寻求分类所需的赞誉和认可。

申请人寻求的是高度限制性的签证分类。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会自动符合“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其具有所要求的持续国家或国际赞誉，或与国会所设想的“在该领域享有赞誉的职业生涯”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，记录亦未以其他方式证明申请人在该领域获得了国家或国际赞誉，且他是已升至该努力领域最顶端的极少数人之一。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，每一项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。