OCT202023_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：23099341 日期：2023年10月20日

对德克萨斯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）

申请人是一名生物医学研究人员，寻求被归类为科学领域的杰出能力人士。移民与国籍法（本法）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。

德克萨斯服务中心审理主任撤销了该申请的批准，认定记录未能证明申请人满足资格所需的十项证据标准中的至少三项。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

如果个人在科学、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；该个人寻求进入美国以继续在杰出能力领域工作；且其进入美国将前瞻性地为美国带来实质性利益，则该个人有资格获得杰出能力类别。本法第203(b)(1)(A)条。

“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至其努力领域最顶端的小比例 ”个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。实施条例 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了一项多部分分析。首先，申请人可以证明一次性成就（即一项重大、国际公认的奖项）。如果该申请人未提交此证据，则其必须提供满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所列十类标准中至少三项的文件（包括奖项、某些媒体中的已发表材料

以及学术文章等项目）。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许申请人提交可比材料，前提是其能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不易适用于该个人的职业。

如果申请人满足这些初步证据要求，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小比例。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查加以考虑）；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)；Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 391-92 (5th Cir. 2022)。

然而，USCIS可因“正当且充分的理由”而“在任何时候”撤销其对移民签证申请的批准。本法第205条，8 U.S.C. § 1155。认识到申请系错误批准，可构成撤销其批准的正当且充分理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)。如果在该通知发出时，未经解释且未被反驳的记录本应基于申请人未能履行其举证责任而支持驳回该申请，USCIS可发出撤销批准意向通知（NOIR）。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。NOIR提供提交支持申请以及反对所指撤销理由的证据的机会。8 C.F.R. § 205.2(b)。如果对NOIR的答复未反驳或解决通知中所述的撤销理由，USCIS可适当撤销申请的批准。Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451-52。

二、分析

申请人是一名生物医学研究人员，并打算在美国继续这一事业。在其初始申请中，她声称其基于以下三项证据理由符合杰出能力类别的资格：1

- 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)，作为该领域他人工作的评判人参与评审；
- 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)，在该领域作出具有重大意义的原创贡献；以及
- 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(vi)，在该领域撰写学术文章。

申请人的案件于2021年4月获批。2021年5月，审理主任发出证据请求（RFE），称申请人已满足作为评判人参与评审和撰写学术文章的证据标准，并要求提供其对该领域贡献的进一步文件，以确立其符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)标准的资格。2 在收到申请人及时答复后，审理主任发出NOIR，称该申请

1 申请人未主张，且证据也未证明，其拥有本法8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下的一次性成就。
2 申请人正确指出，不应针对此前已批准的申请发出RFE。根据8 C.F.R. § 205.2和 § 204.5(n)，已批准的I-140除非被适当撤销，否则无限期有效，而撤销需要发出NOIR。然而，审理主任随后仅基于申请获批时记录中的证据发出了适当的NOIR，申请人对此有充分机会作出答复。8 C.F.R. § 205.2(b)。因此，这一程序错误已得到补救，我们将不再进一步处理。

系错误批准，因为记录仅证明申请人符合两项标准的资格，而非所需的三项。审理主任再次表示，申请人已证明其撰写学术文章和作为评判人参与评审，并要求提供申请人对其领域作出具有重大意义的原创贡献的进一步文件。申请人及时作出答复，随后该申请的批准被撤销，认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)所要求的十项标准中的至少三项。

A. 审理主任适当发出了撤销意向通知

在上诉中，申请人主张审理主任无权撤销该申请的批准，因为“ 撤销官员未说明原审裁官员在其证据充分的原结论中不合理 ”，且除缺乏充分证明性、相关性和可信性的证据以证明申请人在其领域作出重大贡献外，未指出批准中的错误。根据上诉书面论证意见，这使该申请受到“ 更高审查标准……并非植根于法律或政策指导 ”，而只是“ 主观意见问题 ”。我们不同意。

发出NOIR的官员无需如申请人所称证明先前决定存在“ 明显错误 ”或表明批准官员“ 不合理 ”，而只需认定在NOIR发出时未经反驳的记录将因申请人未能履行其举证责任而支持驳回该申请。Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451。如果有记录支持，认识到批准系错误作出，其本身即可构成撤销申请的“ 正当且充分理由 ”。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 590。

此外，证明所寻求移民福利资格的责任在于申请人。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)；Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 588-89；Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493, 495 (BIA 1966)。该责任在整个撤销程序中始终由申请人承担。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 588-89；Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 452 n.1（引注省略）。

为履行其举证责任，申请人必须提交相关、具有证明力且可信的证据，使我们相信其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76 (AAO 2010)（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (BIA 1989)）（解释申请人在这些程序中必须满足的“ 优势证据 ”证据标准）。就重大主张未能满足此责任，足以支持驳回申请，因此也足以支持撤销其批准。Id.；Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451。经对整个记录重新审查，我们认定在申请人获批时，其未就其对该领域的贡献履行此举证责任。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)。因此，审理主任有正当且充分的理由发出NOIR。Matter of Estime, 19 I&N Dec. at 451。

申请人进一步主张，NOIR未说明撤销的良好且充分的理由，因为其未“ 不仅包含对拟采取行动所依据事实的具体陈述，还包含对支持性证据的具体陈述 ”。同上，第451-52页。根据上诉书面论证意见：NOIR的发布“ 未承认与批准之间的任何差异或何种证据存在疑问， ”

因此未对撤销理由提供充分解释。然而，如上所述，NOIR只需解释为何在其发布时未被反驳的记录将基于申请人未能满足其举证责任而值得否决该申请。同上，第451页。在本案中，NOIR恰当解释了为何在申请获批时的记录证据不足以满足申请人的举证责任并证明她已对其领域作出重大显著贡献，正如8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)所要求。

例如，该通知指出，申请人作为专利共同发明人的列名本身并不：确立基础发明对申请人领域的重要性，且记录未包含佐证文件表明该专利已产生重大商业销售或对其领域内的他人产生影响。这阐明了为何专利文件不包含满足申请人举证责任所需的信息，并表明该专利所记录的发明更可能而非不可能对其领域具有重大显著性。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。审理主任同样提供了有理由的解释，说明为何其余证据未能以优势证据标准确立申请人对某领域的任何贡献具有重大显著性。同上，8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)。正如NOIR中所解释的，这意味着批准时的证据未满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项标准，因此未确立申请人符合杰出能力分类的资格。

NOIR得到记录支持并解释了为何申请获批存在错误，因此说明了撤销该批准的良好且充分的理由。Matter of Ho，19 I&N Dec. 第590页。然而，如下文详述，申请人此后已克服NOIR的关切并确立了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)下的资格。

B. 对领域的重大显著贡献

上诉中的第二个问题是记录是否确立申请人已对其药理学领域作出重大显著的科学贡献。3 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)。在上诉中，申请人主张撤销存在错误，因为“ 界定杰出能力外国人移民身份资格的法定和监管框架并未要求申请人的每一项研究贡献均被证明具有重大显著性；该框架仅要求申请人的工作整体上展示出其在其专业领域中的国家或国际赞誉…… ”（强调已移除）。

我们同意8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的平文仅要求证明非公民作出了“ 重大显著贡献 ”的证据，而非证明非公民的所有工作均符合此标准的证据。然而，申请人对该标准的解释将其与Kazarian下的最终实质审查相混淆，后者不适用，除非她首先能表明其满足至少三项初始证据标准。Kazarian，596 F.3d 第1119-20页；另见Amin v. Mayorkas，24 F.4th 383，第391-92页。正如审理主任在NOIR中所述，8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)要求表明申请人已对其领域作出特定贡献、该贡献具有原创性、且该贡献对领域具有重大显著性。参见一般性6 USCIS政策

3 注意到虽然监管语言使用复数“ 贡献 ”，但单一贡献可能足以确立资格。参见一般性6 USCIS政策手册 F.2(B)，https://www.uscis.gov/policymanual。

手册，同上，F.2(B)（描述评估该标准时应考虑的因素）。虽然申请人提出了各种论点，主张其整体引用记录如何确立其符合该标准的资格，但其工作整体是否表明国家或国际赞誉的问题是美国移民局在最终实质审查之前不予触及的。同上；Kazarian，596 F.3d 第1119-20页。对于该标准，我们将改为审查申请人所述成就的原创性和显著性。

在上诉中，申请人指出三项成就使其符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的标准：她开发了“ 前所未有的PTX/FTS 4联合疗法用于癌症治疗 ”、因“ 首位发现PTX（最畅销抗癌药物）致命副作用的科学家 ”而引起的“ 广泛评论 ”、以及“ 首位创建基于前药的NLG919分子的科学家，开创了免疫化疗的新方法 ”。5 经审查，申请人已提交充分文件证明其2016年在Nature Communications上关于基于前药的NLG919分子的论文6是对该领域的原创且重大显著的贡献。

根据来自[已隐去]大学J-H-教授的 support letter，申请人“ 创造性地设计并合成了一种独特的基于前药的NLG919分子 ”，构成“ 一种用于免疫治疗的新型多功能药物递送系统 ”。通过其博士导师与申请人合作的[已隐去]大学L-X-教授表示，“ 她在多功能纳米载体方面的工作是最早关注合理设计的……前药的研究之一 ”，并已在乳腺癌动物模型中取得成功。他进一步表示，这项工作“ 推动了我们对新药物载体设计思维的重大转变，并重振了一个已陷入概念死胡同的领域 ”。[已隐去]的R-K-教授进一步解释，申请人的工作“ 表明新的药物组合可以在使用功能性纳米载体的同时实现协同效应 ”，并帮助“ 克服障碍……解决具有不同药代动力学和溶解度的递送药物组合问题 ”。[已隐去]大学的K-P-教授表示，这项工作创造了“ 一种有效诱导免疫原性肿瘤细胞死亡的新方法，开创了癌症免疫治疗的新途径 ”，并描述了其如何启发进一步研究。申请人提供的各种样本引用支持了这一点，表明该文章被领域内他人视为值得注意。

该文章的Google Scholar记录及Clarivate Analytics的相应文件表明该文章具有值得注意的引用记录，进一步表明Nature Communications论文是对申请人药理学领域的重大显著贡献。最后，记录表明该论文为一项相关资助提案提供了大部分初步数据，该提案最终获得了美国国家癌症研究所（NCI）的资助。7 因此我们得出结论，

4 PTX是Paclitaxel的缩写，一种化疗药物，商品名也称为Taxol。FTS是trans-farnesylthiosalicylic acid的缩写，一种用于癌症治疗研究的合成分子。
5 虽然我们不会逐一回应申请人每封支持信中的每一项主张，但我们已考虑并分析了每一封。
6 申请人是该论文三位同等第一作者之一。
7 我们注意到申请人的上诉书面论证意见称她“ 已获得美国国家癌症研究所的资助 ”，基于其NLG919研究。然而，记录中包含的资助提案由首席研究员S-L-（申请人的博士导师）撰写，并包含所有将参与拟议研究的研究人员名单，

申请人已以优势证据标准确立了其符合8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)标准的资格。

C. 最终实质审查

申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中三项初始证据标准，并已克服审理主任的撤销理由。因此，审理主任必须进行最终实质审查，分析申请人的成就并权衡全部证据，以确定其是否确立申请人在其努力领域中的杰出能力。Kazarian，596 F.3d 第1119-20页。8 由于审理主任在其决定中未进行最终实质审查，我们将此事项发回重审以便其进行。

在发回重审时，审理主任应审查记录中的所有证据，并确定其是否以优势证据标准表明申请人的成就已转化为构成持续国家或国际赞誉的认可水平，并证明她处于其努力领域最顶端的小百分比之中。该法第203(b)(1)(A)条；8 C.F.R. § 204.5(h)(3)。

III. 结论

由于申请人已克服撤销理由，我们将发回此程序，以便审理主任按照Kazarian框架进行最终实质审查。

命令：审理主任的决定被撤回。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

指出他们的专业知识以及对拨款提案中初步数据的贡献。该名单不包括申请人。如上所述，申请人2016年《自然通讯》论文提供了该提案的大部分初步数据。然而，由于S-L-是该拨款提案的作者和主要研究者，而该提案未将申请人列为研究团队成员，因此并不清楚申请人是否如其在书面论证意见中所声称的那样获得了该拨款。

当证据存在不一致时，申请人有责任使用独立、客观的证据来解决这些不一致，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 T&N Dec. at 591-92。申请人未解决其声称已获得NCI对其研究的资助与表明其并非相关拨款提案所列研究者之一的文件之间的不一致，该问题应在发回重审时处理。

8 可能证明非公民具有杰出能力的一些因素包括在特别高排名期刊上发表文章的资深或主要作者身份、相对于该领域其他人较高的总引用率，以及在该领域领先机构的就业或研究经历。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(2)。与申请人领域相关的示例可在本案中为其撰写信函的专家的资历中找到。