SEP222021_03B2203 · 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：18142743 日期：2021年9月22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）

申请人是一名计算机高管，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得到认可的人使用。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人通过获得重大、国际公认的奖项或满足 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)项下十项证据标准中至少三项，从而满足该分类的初步证据要求。此事现因上诉而由本办公室审理。

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)(A)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得到认可，

(ii) 该外国人寻求进入美国以继续在其杰出能力领域工作，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“ 已上升至其努力领域最顶尖的少数百分比 ”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得到认可。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)所列十类标准中至少三类（包括奖项、某些媒体上的已发表材料以及学术文章等项目）。8 C.F.R. § 204.5(h)(4)的条例允许申请人提交可比材料，如果其能够证明8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)的标准不易适用于该个人的职业。

在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，并证明该个人属于其努力领域最顶尖的少数百分比。参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分审查，即首先清点文件，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)。

二、分析

申请人是一名技术顾问，于2002年从印度[已隐去]获得计算机科学与工程学士学位。提交申请时，其受雇于马里兰州的[已隐去]担任技术架构师。

由于申请人未表明或证明其获得重大、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)项下替代监管标准中至少三项。在否决申请时，审理主任认定申请人满足了两项初步证据标准：根据8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)评判同一或相关领域他人的工作，以及根据8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(viii)在具有杰出声誉的组织或机构中担任领导或关键角色。

申请人提交了证据，证明其为期刊 IEEE Transactions on Cloud Computing 进行了同行评审。记录还显示，申请人作为具有杰出声誉的[已隐去]组织[已隐去]团队的创始成员，担任了领导或关键角色。因此，我们同意审理主任的认定，即其满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(iv)和(viii)的标准。

在上诉中，申请人主张其满足另外三项标准，涉及会员资格、原创贡献和高薪，并且在其他方面符合所寻求分类的资格。在审查记录中的所有证据后，我们得出结论，记录不支持认定申请人满足至少三项标准的要求。

该外国人在其寻求分类的领域内加入协会的会员资格文件，该协会要求其成员具有杰出成就，

由其学科或领域内公认的国家或国际专家评判。
8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)

为满足此标准，申请人必须证明，协会会员资格是基于被公认的国家或国际专家评判为在其寻求分类的领域内具有杰出成就。1 基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交充分证明其满足此标准的书面证据。

申请人主张其作为电气与电子工程师协会（IEEE）高级会员满足此标准。记录显示，2017年，申请人的IEEE会员资格被提升至“ 高级会员 ”级别，其主张这满足此标准的监管要求。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了IEEE章程副本，并主张高级会员资格的准入要求“ 重大责任或成就 ”。为支持该主张，其强调了章程第1-104.03条的相关摘录，内容如下：

3. 高级会员。高级会员是最高可申请级别，应要求反映专业成熟度的经验。为获准或转至高级会员级别，候选人应为IEEE指定领域的工程师、科学家、教育工作者、技术高管或创始者……候选人应已从事专业实践至少十年，并应在其中至少五年的期间内表现出显著业绩，该业绩包括以下一项或多项：
(a) 在一个或多个IEEE指定领域内具有重大责任或成就；或
(b) 在一个或多个IEEE指定领域内发表论文、书籍或发明；或
(c) 对重要工作的技术指导或管理，并附有一个或多个IEEE指定领域内成就的证据；或
(d) 对一个或多个IEEE指定领域所涵盖专业的福祉作出公认贡献；或
(e) 在一个或多个IEEE指定领域内开发或推进重要课程；或
(f) 在与IEEE指定领域相关的领域内作出相当于(a)至(e)的贡献，前提是这些贡献有助于实质性推进IEEE指定领域的进展。

（申请人加粗强调）。

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；对审理员现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM 更新 AD11-14（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual.html（提供加入国家科学院成为外籍院士的会员资格准入示例，该资格要求个人由科学院成员提名，且会员资格最终基于对个人在原创研究中杰出成就的认可而授予）。

申请人主张，章程所设想的“ 重大成就 ”与“ 杰出成就 ”并无不同，并指出似乎有足够证据表明“ 它们在实质上等同 ”。

在否决申请时，审理主任认定，IEEE规定的高级会员准入要求（专业成熟度、十年相关经验以及其中至少五年期间的“ 显著业绩 ”）未达到符合此监管标准的“ 杰出成就 ”水平。审理主任认为申请人的主张不具说服力，并得出结论，仅基于在某一领域内的就业和/或活动的会员资格要求不能满足此标准的要求。

在上诉中，申请人重申其主张，即“ 实质性成就 ”与“ 杰出成就 ”之间不存在固有区别。申请人主张，审理主任“ 提倡了一种新颖的政策解释 ”，且未提供依据以认定章程中所规定的“ 实质性成就 ”不等同于8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)所设想的“ 杰出成就 ”。

我们对所有事实、法律、政策和裁量问题行使重新审查。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。这意味着我们重新审视记录，且无须遵从初步决定中所作的认定。此外，我们的决定可以处理在先决定中未提出或未解决的新问题。经审查，尽管我们承认审理主任的决定本可提供更多理由以支持其对该问题的认定，但我们仍同意审理主任的最终认定，即申请人在IEEE的会员资格未达到该条款的要求。

根据IEEE章程，“ 候选人应为IEEE指定领域内的工程师、科学家、教育工作者、技术高管或创始者……候选人应已从事专业实践至少十年，并应已在此十年中至少五年表现出显著的业绩。 ”章程进一步规定，“ 显著业绩 ”可采取“ [发]表论文、书籍或发明 ”的形式。申请人未能证明IEEE关于在特定领域具有10年相关经验以及“ 发表论文、书籍或发明 ”的要求达到了符合该法规条款的“ 杰出成就 ”水平。此外，申请人未能证明由公认的国内或国际专家评判其加入IEEE的杰出成就。2

尽管章程还表明“ 显著业绩 ”可包括“ 重大责任或成就 ”，但我们不同意申请人关于“ 实质性成就 ”等同于“ 杰出成就 ”的主张。例如，证据表明IEEE设有“ Fellow ”（会士）会员等级，该等级似乎更贴近8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)的法规语言。具体而言，根据所提交的IEEE章程，Fellow会员资格要求“ 杰出的成就记录 ”，且该成就“ 对

2 参见 USCIS政策备忘录 PM 602-0005.1，前引，第6页。

工程、科学和技术的进步或应用作出了重要贡献。”3 此外，个人可以申请Senior Member（高级会员）等级，而晋升为Fellow则需要在协会最高层级获得提名和选举。

尽管我们承认，存在这一更高级别的会员等级并不自动导致Senior Member等级不满足该条款的结论，但IEEE章程中所载的证据为协会如何看待准会员的资格提供了有用的背景。存在两个不同的、具有不同明示要求的更高级别会员等级，表明IEEE并不认为Senior会员资格所要求的“显著业绩”（如申请人所主张，其中包括“实质性成就”）等同于Fellow会员资格所要求的“杰出成就”。此外，记录未能证明准Senior Member仅在由8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)所要求的“该领域公认的国内或国际专家”评判其成就后才被接纳。

因此，记录未能证明IEEE的Senior会员标准达到了8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)平文语言所设想的“杰出成就”水平。尽管该会员等级似乎并非向所有在该领域具有10年经验的专业人士开放，且某些晋升为Senior Member的人员可能超过最低准入要求，但申请人必须证明IEEE将“杰出成就”作为会员资格的基本条件，以证明其会员资格满足该条款的要求。

基于上述，申请人未能证明其满足该法规条款。

外籍人士在科学、学术、艺术、体育或商业相关领域具有重大意义的原创贡献的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)
申请人依据其与I I相关的工作及其为I I开发的._]~--'
I I技术作为满足该条款的证据。审理主任认定，尽管其对该技术的开发及其在I I方面的进展构成原创贡献，但申请人未能证明其贡献如何被视为既具有原创性又在该领域具有重大意义。在上诉中，申请人主张审理主任忽视了与其 技术相关的关键证据。他指出，尽管提交了讨论--------及其行业进展的媒体报道，审理主任错误地拒绝给予该证据充分的证据权重。

3 成为Fellow的要求似乎比Senior Member等级的要求更贴近法规语言：

2. Fellow。Fellow等级认可职业中的非凡卓越，应由董事会授予在IEEE任何关注领域具有杰出成就记录的人士……所表彰的成就应对工程、科学和技术的进步或应用作出重要贡献，为社会带来重大价值的实现……

为满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v)的法规，申请人必须证明其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。4 例如，申请人可以证明其贡献已在该领域广泛实施、显著影响或影响了该领域，或以其他方式达到了该领域的重大意义水平。审理主任认定，媒体报道和申请人同事的支持信不足以满足该条款。我们认定审理主任的裁定不存在错误。

在上诉中，尽管申请人承认如审理主任所指出的，所提交的大部分媒体报道涉及~ I行业整体，但他主张审理主任未给予充分证据权重的是发表于www.gartner.com的一篇题为I I的文章。据申请人称，该文章表明申请人的雇主 是全球I L..--;------..-----'
服务的领导者，并指出该文章的第.__ _____ __段证实了____ ___在行业顶端的地位，恰好高于其竞争对手 。申请人得出结论，这一排名“ 清楚地表明了._____ _.凭借其独特能力所带来的影响
I I ”。申请人还引用了发表于 自身网站上的一篇文章，表明该公司在.__ _____ _.中处于全球I I专业服务2020 年的领导者地位。

记录必须由证据支持，证明申请人的贡献已经以显著水平影响了该领域。尽管申请人所引用的文章表明其雇主是 领域的领导者，但没有迹象表明~~---~在行业中的地位是申请人~ I技术的直接结果，或该技术已在 及其客户之外产生广泛影响。我们不怀疑申请人完全有能力向l 提供高度专业化的Lr----c____J服务，也不怀疑其l I I I技术对-~---~在行业中的地位有益。然而，无论从事何种领域，“ 该领域具有重大意义的贡献 ”这一表述的平文语言要求提供超出雇主和客户或顾客之外的影响的证据。参见 Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 134-135 (D.D.C. 2013)。
记录还包含申请人同事在l I的来信，涉及其在其领域的原创贡献，这些信件赞扬其在l I_方面的成就，并讨论其对I I技术的开发。如审理主任所指出的，尽管其中一些信件以宽泛的措辞讨论了其贡献的影响或潜在影响，但它们未能证明其原创贡献已在其领域内被公认为具有重大意义。在上诉中，申请人未回应审理主任所指出的信件中的证据缺陷，也未质疑审理主任关于信件未具体讨论其d I
I I技术如何影响 及其客户之外领域的认定。

经审查，我们同意审理主任的认定，即这些信件未包含具体、详细的信息，说明其l ~技术或其在 I方面的成就是对一般领域所产生的非凡影响或高度影响。具体而言，

4 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，前引，第 8 页（认定：尽管获得资助并发表的作品可能具有“ 原创性 ”，但仅此事实不足以确立该作品具有重大意义）。

阐明申请人的贡献如何对该领域具有重大意义，以及其对后续工作的影响如何增加价值。5 另一方面，缺乏具体内容且使用夸张语言的推荐信不增加价值，也不被视为可作为满足该标准依据的证明性证据。6

基于上述理由，申请人未能证明其在该领域作出了具有重大意义的原创贡献。

证明外籍人士就其服务所获薪酬或其它显著高额报酬相对于该领域其他人而言属于高薪的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ix)

为满足该标准，申请人必须证明其就其服务所获薪酬或其它显著高额报酬相对于其领域其他人而言属于高薪。7

在回应补件通知（RFE）时，申请人表示其年薪 135,300 美元属于“ 管理层 7 级 ”薪资，且高于受雇担任执行经理（74,516 美元）、高级执行经理（99,505 美元）或最高层高管（104,600 美元）等职位的其他美国高管的平均基本工资。为支持该主张，申请人提供了来自 www.indeed.com 和美国劳工部《职业展望手册》的网络摘录。

审理主任认定，这些关于各类高管级别职位的一般性薪资统计数据不构成充分的比较依据，因为它们并未反映申请人相对于其领域其他人、或具体相对于“ 管理层 7 级 ”薪资者而言获得了高薪或其它显著高额报酬。在上诉中，申请人仅称“ 法律明确要求提供证据证明受益人已就其服务获得相对于该领域其他人而言的高薪或其它显著高额报酬。参见 8 CFR。该法规并未规定该领域其他‘ 高收入者 ’，而是规定该领域‘ 其他人 ’。 ”

我们同意审理主任的认定。申请人未能证明所提交的关于各类“ 高管 ”薪资的文件构成与申请人职位进行适当比较的依据。记录不足以表明关于这一宽泛类别的数据代表了对从事类似工作的个人的适当比较。参见 Matter of Price, 20 I&N Dec. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)（考量一名职业高尔夫球手的收入与其它 PGA 巡回赛高尔夫球手的对比）；另参见 Grimson v. INS, 934 F. Supp. 965, 968 (N.D. Ill. 1996)（考量一名 NHL 执行者的薪资与其它 NHL 执行者的对比）；Muni v. INS, 891 F. Supp. 440, 444-45 (N.D. Ill. 1995)（将一名 NHL 防守球员的薪资与其它 NHL 防守球员的薪资进行比较）。

此外，在 I-140 表格（外籍劳工移民申请）上，申请人将其职位归类于标准职业分类（SOC）代码 15-1241“ 计算机网络架构师 ”。尽管我们注意到其在 I-140 表格上将职位名称列为“ 高管 ”，但其选择 SOC 代码 15-1241 作为其职业名称的适当分类，与其关于其职位具有高管性质的主张相矛盾，并表明适当的比较依据应是其相对于该领域其他计算机网络架构师而言是否获得更高薪资或其它显著高额服务报酬。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一矛盾，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

5 参见 USCIS 政策备忘录 PM 602-0005.1，前引，第 8-9 页。
6 同上，第 9 页。另参见 Kazarian, 580 F.3d at 1036，部分维持，596 F.3d at 1115（认定：重复法规语言但未解释个人贡献如何已经影响该领域的推荐信，不足以确立该领域具有重大意义的原创贡献）。
7 参见 USCIS 政策备忘录 PM-602-0005.1，前引，第 11 页。

“ 高管 ”，但其选择 SOC 代码 15-1241 作为其职业名称的适当分类，与其关于其职位具有高管性质的主张相矛盾，并表明适当的比较依据应是其相对于该领域其他计算机网络架构师而言是否获得更高薪资或其它显著高额服务报酬。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一矛盾，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

基于上述，申请人未能证明其满足该法规标准。

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满足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）中所述类型的最终实质审查。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声誉和认可。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证分类，旨在面向已处于各自领域顶端的人士，而非面向正在向顶端迈进的人士。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 ” 标准。Matter of Price, 20 I&N Dec. at 954。在此，申请人未能表明其工作的重要性体现了所要求的持续的国家或国际声誉，或符合国会所设想的 “ 在该领域享有声誉的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另参见该法第 203(b)(1)(A) 条。此外，记录亦未以其它方式表明申请人在该领域获得了国家或国际声誉，且其是已升至所从事领域最顶端的小比例人士之一。参见该法第 203(b)(1)(A) 条及 8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

基于上述理由，申请人未能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，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。