SEP302024_02B2203 · 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

案卷编号：33948048 日期：2024年9月30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）

申请人是一名研究人员，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。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人获得过重大的、国际公认的奖项，也未能证明其至少满足十项法规标准中的三项。此事现因上诉而由本办公室审理。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的举证责任。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合这一移民类别，法规要求提交方证明：

- 该外国国民在科学、艺术、教育、商业或体育方面享有杰出能力；
- 其寻求进入该国以继续在杰出能力领域工作；以及
- 该外国国民进入美国将在未来实质性惠及该国。

该法第203(b)(1)(A)(i)-(iii)条。“ 杰出能力 ”一词仅指那些“ 已上升至所从事领域最顶端的一小部分人 ”。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。

实施法规8 C.F.R. § 204.5(h)(3)规定了多步骤分析。在第一步中，申请人可以通过一次性成就（即重大的、国际公认的奖项）证明其在该领域成就获得国际认可

。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、特定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，我们进入第二步，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一小部分人。参见 Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115, 1121 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，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 Amin v. Mayorkas，24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

二、分析

申请人是一名癌症研究人员，专攻分子癌症生物学和癌症代谢。他于2017年获得外国博士学位，在提交申请时，他在一家美国学术医疗中心担任博士后研究员。

由于申请人未表明或证明其获得过重大的、国际公认的奖项，其必须满足8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(i)-(x)中至少三项替代法规标准。审理主任认定申请人满足了与评审和撰写学术文章有关的两项标准，但未满足与具有重大意义的原创贡献相关的标准。在上诉中，申请人主张其满足与贡献有关的证据标准。在审查记录中的所有证据后，我们不会推翻审理主任关于其已认定标准的决定。并且我们同意审理主任的意见，即申请人未满足具有重大意义的贡献要求。

在我们评估法规要求之前，我们先处理申请人在上诉书面论证意见中指控的一个问题：审理主任在否决决定中通过多种方式滥用其自由裁量权。申请人在上诉书面论证意见中四次提出这一指控，并在其中一处引用USCIS政策手册，指出其“ 禁止任意行使自由裁量权，以及要求一致的理据并禁止依赖偏见或假设 ”。在这样做时，申请人引用了“ 1 USCIS-PM E.9(B)(3) ”。该政策指导涉及自由裁量否决，但本申请不包含审理主任的自由裁量。

即使将此搁置一旁，这一指控似乎也不在本办公室的管辖或权限范围内，该权限由DHS Delegation No. 0150.1 para. (2)(U) (Mar. 1, 2003)确立（将针对8 C.F.R. § 103.1(f)(3)(iii) (2003)所列案件类型的上诉权限予以委托）。如上所述，我们在这些行政程序中所使用的审查标准是重新审查，我们通常不依滥用自由裁量权标准作出裁决。1

1 这并不是说，在我们的重新审查中以及在确实包含自由裁量要素的上诉中，我们会避免评估否决决定的自由裁量要素。我们对法律、政策、事实和自由裁量问题均以重新审查方式予以审查。Christo's Inc.，26 I&N Dec. at 537 n.2；Matter of Simeio Solutions, LLC，26 I&N Dec. 542, 542 n.1 (AAO 2015)。

滥用自由裁量权是上诉法院用来审查下级法院决定的审查标准，不适用于这些程序。关于行政法，5 U.S. Code § 706(2)(a)规定了滥用自由裁量权的概念。该法规规定，当联邦法院审查行政机构的决定时，如果该决定“ 任意、反复无常、滥用自由裁量权或 otherwise 不符合法律 ”，法院将予以撤销。但正如人们所见，这也涉及联邦法院如何审查行政机构的决定，属于本办公室权限之外。基于对该主题缺乏管辖权，我们将不再进一步考虑这些主张。2

外籍人士在领域内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)。

此处的主要要求是，申请人在其领域内的贡献是原创的，并且其达到整个领域内具有重大意义的水平，而非仅对某个项目或某个组织具有意义。参见 Amin，24 F.4th at 394（引用 Visinscaia v. Beers，4 F. Supp. 3d 126, 134 (D.D.C. 2013)）。法规用语“ 重大意义 ”并非多余，因此其具有一定含义。Nielsen v. Preap，586 U.S. 392, 415 (2019)（认定法规中的每个词和每项条款均应赋予效力，不应无必要地对其作出使其重复另一条款或毫无后果的解释）。此外，申请人的贡献必须已经实现，而非潜在的、未来的改进。具有重大意义的贡献意味着申请人的工作已显著影响该领域。申请人必须提交满足所有这些要素的证据，以满足该标准的明文要求。

审理主任认定申请人未满足该标准的要求，并讨论了其发表记录、引用记录和推荐信。在上诉中，申请人提出了若干问题。

我们从申请人关于优势证据的问题开始，因为他指控审理主任未正确适用 Chawathe 决定中的相关部分，该部分规定“ 审理主任必须审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证明的事实是否很可能为真。 ”Chawathe，25 I&N Dec. at 376。申请人略微偏离 Chawathe 认定的地方似乎在于他将文本从“ 证明价值 ”改为“ 证明性质 ”。在这样做时，他将重点从相关证据应具有多大说服力转移到其固有品质或特性。我们认为申请人对“ 证明性质 ”的关注已包含在 Chawathe 关于证据“ 可信度 ”的认定之中。

2 我们也不被申请人试图将其案件与 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)中的情形区分开来的努力所说服。因此，我们不同意审理主任错误适用了该先例决定。最终，申请人必须在提交签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。如果提交方在优先日期时不符合资格但预期在以后时间变得符合资格，USCIS不得批准签证申请。参见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175-76 (Assoc. Comm'r 1998)；Katigbak，14 I&N at 49。

撇开该技术性问题不谈，我们审查了审理主任的分析，未发现任何迹象表明其提高了标准，甚至未以隐含方式提高标准，即要求比法规所要求的更具结论性的证据。最终，审理主任表示：

尽管所提交信件的作者称其他研究人员依赖于[申请人]的研究，但申请人未提交客观的书面证据以支持其陈述。专家撰写的推荐信可能有所帮助，但[申请人]工作的重大意义必须由预先存在的、独立的、客观的证据来证明。仅凭支持信一般可能不足以满足该标准。信件虽非无足轻重，但不能构成成功杰出能力主张的基石。USCIS可自行裁量将此类信件作为专家证人提交的咨询意见使用。然而，USCIS最终负责对外国人的资格作出最终裁定。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm. 1988)。

仍就优势证据标准而言，在上诉中，申请人讨论了他提交的支持信，并对审理主任要求信件之外的其他独立证据提出异议。但满足重大意义贡献可以说是所有基于就业的要求中最具挑战性的规定之一。审理主任的分析传达了这一点，且未误用证明标准。

多少证据足以依优势证据标准确立资格，往往取决于每个案件的事实情况。没有任何魔法词语或数学公式可以描述优势证据标准，从而机械地适用于每个案件……但是，当某事须以优势证据标准证明时，只要证明其很可能为真即已足够。

Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (BIA 1989)。审理主任在此并未犯错，其寻求额外的证明性材料以佐证信件中关于重大意义贡献的主张（即证明信件中的主张很可能为真）。

接下来，在上诉书面论证意见中，申请人继续沿着这一思路讨论信件；这次是补充证据请求（RFE）答复中提供的信件。在上诉书面论证意见中，他称：

还有一个例子，决定称我们未能“ 提交证据证明[申请人]的工作在其作品中如何被更重度依赖 ”，并且我们未“ 提供任何支持证据表明[申请人]的贡献被引用为该领域具有重大意义的原创贡献 ”[]。这些结论显然与RFE答复中提交的推荐信相矛盾，这些信件均报告了这些信件的作者及其研究人员如何“ 更重度 ”依赖[申请人]的研究，并认为其工作是对该领域具有重大意义的原创贡献……

申请人笼统地指向RFE答复中的信件，但未具体说明哪些信件或其中哪些部分佐证其主张。在我们讨论这些信件之前，我们将审理主任的陈述置于完整语境中，而申请人似乎未在其上诉书面论证意见的上述引文中传达这一语境。审理主任称：

记录中包含其他研究人员引用[申请人]工作的文章和Google Scholar个人资料，律师主张这构成客观书面证据，证明[申请人]的工作在该领域引发了广泛的公众评论或被广泛引用。虽然显然其他研究人员引用了[申请人]的工作，但申请人未提交证据证明[申请人]的工作在其作品中如何被更重度依赖，因为其工作仅是数十和数百个其他被引来源（由数百名其他研究人员组成）之一。此类引用通常代表科学研究的协作过程，且申请人未提供任何支持证据表明[申请人]的贡献被引用为该领域具有重大意义的原创贡献。

申请人的上诉书面论证意见未回应审理主任的指称，即他未提交证据证明其工作如何在信件作者的作品中被更重度依赖，因为其工作仅是大量其他被引来源之一。

由于申请人未具体说明应考虑哪些信件以及为何任何信件有助于证明其满足该标准，我们将选取部分信件作为样本。在I____I博士的信中，他讨论了申请人的工作，并指出其他研究人员如何依赖其先前的研究结果。他提到的一个此类实例是一篇题为

__的论文，其中____博士称这些研究人员依赖申请人的工作“ 作为探索天然化合物紫草素抗肿瘤活性分子机制的基础框架，特别聚焦于其对PKM2的抑制作用 ”。

虽然我们同意该论文引用了申请人的工作，但它似乎并非“ 基础性 ”依赖，也不像____博士所断言的那样展示了其研究对该领域新发现和进展的重要意义。相反，作者陈述了申请人已发表工作中的一项发现，然后解释了其探索紫草素对线粒体作用机制的方法。申请人被引用的论文并未研究紫草素如何影响细胞功能。

总之，该论文仅用一句话引用申请人的研究，且在另外40篇已发表作品中仅被引用一次。申请人未解释这些结果如何支持其主张，即“ 这些信件的作者及其研究人员‘ 更重度 ’依赖[申请人]的研究，并认为其工作是对该领域具有重大意义的原创贡献 ”。此外，I____I博士和申请人均未解释其发现如何帮助显著推进这些作者在该领域的工作。即使他人采纳了所主张的对行业的贡献，但那些努力未产生显著影响该领域的结果，那也不能成为可能满足该标准严苛要求的贡献类型和水平。Amin, 24 F.4th at 393-94。

现在我们转向申请人的主张，即审理主任提供了虚假信息，因为他们“拒绝这些信件，理由是它们‘重复法规语言’，但未另行解释[申请人]的贡献如何‘已经影响了该领域’[]。从这些信件中可以立即看出，它们不包含法规语言，且清楚描述了[申请人]的贡献如何影响了该领域。”在此，申请人指出了初始申请中的两封信，他称这些信描述了其贡献如何以足以满足该标准要求的水平影响了该领域。

第一封信来自_____的____教授。该教授将申请人的工作描述为极具益处和新颖，并提供了一些例子支持其陈述。但仅仅增进该领域对癌症生长的理解并不构成具有重大意义的贡献。产生关于治疗癌症时操纵元素的新信息也不构成，除非该教授能够以某种可衡量或可辨别的方式指明该新信息如何推动了该领域向前发展。____教授所描述的进展似乎是可能有助于该领域理解的进展，但在现阶段，似乎这一进展尚未已经且充分推动该领域向前发展。____教授未说明申请人是其信中讨论的任何研究发现的发现者，且其大部分对话似乎涉及申请人通过自身工作所确认的预先存在的信息。

虽然该教授的信称申请人的工作提供了重要见解，但他未具体说明申请人的原创工作如何对整个领域产生了影响。其评论倾向于表明申请人已对共同知识库作出了渐进式进展。我们可以将此类比为有人在脚手架上添加部件——立柱、木板、支撑——但在足够多的部件组装之前，这些部件并不构成新的平台部分。每个部件都必不可少，但未完成必要组件，它仍处于未完成阶段，而非完整可用的部分。即使申请人已为这一概念性脚手架添加了一些部件，其贡献尚不足以形成可供该领域立足的新平台。而这未达到该标准的要求。

____教授撰写了初始申请中的第二封信。他是_____的医学助理教授，也是I____I的医师。该教授在最近的一次会议上与申请人见过一次面，但主要通过网络了解其工作。____教授称，申请人被纳入广泛的著名科学期刊表明其对该领域的影响，所有这些期刊在接受提交作品前均评估其质量和价值。

尽管在知名期刊上发表文章可能表明申请人的研究有价值，但这并不必然意味着其有价值的研究已对整个领域作出重大贡献。仅凭出版物本身，在缺乏证据表明其具有重大意义的情况下，不足以满足 8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v) 的要求。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.2(B)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（表明某人工作已发表的证据，虽可能证明该工作的原创性，但不必然确立该工作对领域具有重大意义）。

该教授继续描述了申请人一项与易位性肾细胞癌有关的研究，并得出结论称“ 该研究的结果具有重大意义 ”。I教授表示申请人在该领域的工作“ 显著推进了针对一种目前可行治疗手段有限的癌症的治疗策略，并对染色体易位及其与肿瘤发生关系的研究作出了巨大贡献 ”。但该教授并未描述申请人的研究是如何取得此类进展的，也未描述这些进展如何已经在该领域内产生影响。

他还指出了申请人的研究为该领域知识增补的其他方式，并称这名外国国民的观察结果为更好的结果和规避癌症治疗耐药性的策略开辟了路径。同样，该教授的描绘中所缺失的是关于这些如何影响领域的具体细节：那些更好的结果和策略是什么，它们在该领域中被实施的程度有多突出，以及它们的实施产生了什么结果。最终看来，I教授似乎认为申请人的整体研究结果影响了该领域，却未提供足以表明其已满足该标准要求的充分具体细节。在审查申请人提交的、用以证明其在上诉中符合该标准的信件后，我们不同意其关于这些信件已足够的主张。

接下来，申请人声称 USCIS 未能作出明确的事实认定，并指称“ 该决定未能遵守 USCIS Policy Manual 中关于考量具有重大意义的原创贡献的基本准则 ”。申请人将该过程描述为：首先确定某外国国民是否作出了原创贡献，然后确定这些贡献是否对领域具有重大意义。申请人似乎指称审理主任的决定包含浮夸之词，而非 USCIS Policy Manual 所概述的最基本要素。申请人似乎还期望一种严格的呈现方式，即审理主任将其讨论分开，一部分分析限于原创性，另一部分限于贡献是否具有重大意义。

尽管申请人主张审理主任“ 未能就任一事项作出明确认定 ”，审查该拒绝决定显示，他们承认申请人的工作具有原创性。而在讨论其引用记录、信件以及其他研究人员依赖其工作的程度时，审理主任反复认定证据未能表明申请人已经对其领域作出了具有重大意义的贡献。

此外，申请人对某证据所证明的内容以及其是否提供了证据来确立其已发表作品的引用数量可表明对领域具有重大意义表示异议。审理主任称申请人“ 未提交证据以表明引用数量可表明重大意义 ”，随后讨论了其提供的来自 Clarivate Analytics 的关于基线引用率的相关材料。审理主任随后认定，申请人未提交充分证据以表明其引用率和百分位使其在相关发表年份处于其领域的顶尖之列。

关于申请人的引用记录，其指出有证据显示其记录在相应发表年份的 Biology & Biochemistry 领域被引用最多的文章中位列前百分之十，且有一篇论文在同一类别中位列前百分之一。在审理主任面前，申请人提供了其 Google Scholar 个人资料、来自 Clarivate Analytics InCites Essential Science

Indicators 的图表，反映 2013 年至 2023 年间各研究领域的基线引用率，以及以癌症为指定研究领域的 OpenAlex 引用百分位。

申请人的上诉未解释其为何在 Clarivate Analytics 中选择 Biology & Biochemistry 研究领域，而非 Oncology 或 Molecular Biology & Genetics，后者对应更高的引用率。支持 Clarivate Analytics 证据的文件表明，“ 引用率是一组在某一年某一研究领域发表的论文所获得的平均引用次数。 ”该标准的问题在于申请人是否在该领域作出了具有重大意义的原创贡献，而非其引用率在平均值中排名何处。例如，更适当的分析应是将申请人的引用与领域内被视为具有重大意义的其他类似高被引文章进行比较，并纳入其他佐证证据。申请人未能如其主张的那样证明，其在提交申请时使用 InCites Essential Science Indicators 方法学通过引用数量和百分位所体现的文章，已在该领域产生具有重大意义的原创贡献。3

申请人关于引用的最后一项主张涉及 USCIS Policy Manual 中的内容。申请人主张该政策反映其主张和证据足以满足该标准的要求。然而，我们不同意申请人所称 USCIS Policy Manual 规定高引用记录即已足够。机构政策在以下表述中还要求整个领域对已发表工作产生重大反响：

对该标准的分析侧重于该人的原创工作是否构成对该领域的重大、显著贡献。

例如，已发表研究已引发该领域其他工作者对其重要性的广泛评论，以及证明其相对于该领域他人工作被高度引用的文件，可能对证明该人对所从事领域的贡献具有重要意义具有证明力。

参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, F.2(B)(1)。因此，机构政策并不反映申请人的主张，因为外国国民还必须表明可能具有影响力的研究如何在领域同行中引发了实质性讨论。例如，这可能意味着不仅仅是引用，还可能包括受邀担任主旨演讲人或参加重要会议的专题讨论、媒体报道等。

一般而言，将申请人的累计引用与该领域他人的累计引用进行比较，以试图得出其在该领域相对影响力的结论，通常更适合在其已满足至少三项监管标准后的最终实质审查中进行。此类比较可能有助于确定记录是否显示持续的国家或国际赞誉，并表明其处于所从事领域最顶尖的少数百分比之中。然而，

3 申请人来自 Clarivate Analytics 的文件反映，“ 引用频率高度偏斜，许多论文被引用频率低，而相对少数论文被高度引用。因此，引用率不应被解释为代表分布的中心趋势。 ”换言之，申请人未能充分证明这些数字的可靠性。

将引用与某一特定科学文章进行比较，可能与该标准相关，以确立整个领域对具有重大意义的贡献的总体看法。参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.2(B)(1)。另参见 Visinscaia, 4 F. Supp. 3d at 134-35（维持一项认定，即一名交谊舞者未满足该标准，因为她未能佐证其在整个领域的影响力）。

最后，申请人指出审理主任未讨论其 2021 财年国防部资助拨款。我们承认与该资助拨款相关的两级审查程序，其中他们收到 67 份合规申请并建议其中 10 份获得资助。这笔金钱拨款仅仅是资助 10 名科学家的工作。

每一位从事研究的成功科学家都会获得此项或其他形式的资助，其过往成就是拨款提案中的一个因素。资助机构必须确信研究者有能力执行拟议研究。但关键在于，研究资助拨款主要旨在资助未来研究，而非表彰或认可某一领域过往具有重大意义的贡献。事实上，申请人未指明任何证据表明该资助拨款是因其对该领域的重大贡献而授予的。尽管此类资助值得注意，但它并不能确立该拨款是受资助者已在各自领域作出具有重大意义贡献的表面证据。机构政策还就资助问题作出如下表述：

证明该人的工作获得资助、取得专利或已发表的证据，虽然可能表明该工作的原创性，但其本身并不必然确立该工作对该领域具有重大意义。

一般参见《6 USCIS政策手册》，前引，F.2(B)(l)节。

8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(v) 法规的明文规定要求“ 外籍人士在其领域内具有重大意义的原创性科学、学术、艺术、体育或商业相关贡献的证据 ”（着重号为后加）。我们认可申请人对其领域所作的原创性贡献，其中部分已产生一定程度的影响。但若无额外的具体证据表明申请人的工作具有非同寻常的影响力、被该领域广泛应用，或以其他方式达到重大意义贡献的水平，则其无法证明自己符合该标准。

III. 结论

申请人未提交所要求的初步证据，即一次性成就，或符合十项标准中至少三项的文件。因此，我们无需作出 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，我们已对记录进行了整体审查，结论是记录不支持认定申请人已确立所寻求类别所需的声誉和认可。

申请人寻求的是一种高度限制性的签证类别，该类别面向的是已处于各自领域顶端的人士，而非正朝该目标迈进的人士。USCIS 长期以来一直认为，即便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. 953, 954 (Assoc. Comm'r 1994)。

在此，申请人未表明其工作的重要性足以体现所要求的持续的国家或国际声誉，或符合国会所设想的“ 在该领域从事享有声誉的工作的职业生涯 ”。H.R. Rep. No. 101-723, 59 (Sept. 19, 1990)；另见第 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声誉，且属于已升至所从事领域最顶端的小比例人士之一。见第 203(b)(l)(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人士的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。