AUG082022_01D7101 · L-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：21564316

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人是一家管理咨询公司，寻求以 L-1A 跨国公司调派人员非移民身份临时雇用受益人在美国担任助理（管理咨询顾问）。《移民与国籍法》（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 身份允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将符合条件的外国雇员临时调派至美国从事管理或高管工作。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明：(1) 受益人曾在国外以符合条件的能力受雇，以及 (2) 申请人将在美国以管理或高管能力雇用受益人。此事现由我们审理上诉。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。见该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，符合资格的组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇用受益人“以管理、高管或涉及专业知识的能力”工作。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或高管能力继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。申请人还必须证明受益人先前的教育、培训和就业使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、分析

审理主任认定，申请人未能证明其寻求在美国以管理或高管能力雇用受益人。申请人将该职位称为管理职位，因此我们无需处理高管能力的单独要求。

“管理能力”是指在组织内的任职，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作，或管理组织内或组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级内的高级层面或就所管理职能对人事行动或职能拥有权限；并对该雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。该法第 101(a)(44)(A) 条。

为表明受益人符合 L-1A 非移民签证分类中经理的资格，申请人必须表明受益人将履行该法第 101(a)(44)(A) 条法定定义中规定的全部四项高层职责。如果申请人证明所提供的职位符合法定定义中规定的全部四项要素，则申请人必须继而证明受益人将主要从事管理职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定受益人的职责是否主要为管理性质时，我们考虑工作职责的描述、公司的组织结构、受益人的下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人实际职责和在业务中角色的因素。

受益人于 2019 年 7 月以 J-1 非移民交流访问者身份进入美国，在[已隐去]大学学习，并于 2021 年 5 月获得工商管理硕士学位。1

申请人描述了受益人在美国的预期职位：

[受益人]将管理客户委托的工作流，利用其在国外[申请人关联公司]的经验，确保团队的交付成果与客户目标一致。受益人的职责将包括项目规划、项目管理和资源部署管理。此外，他将对支持每项研究的……专业人员团队拥有监督权限，包括业务分析师（管理咨询顾问）、研究分析师以及咨询团队的其他成员……

……[受益人]在美国的职位将涉及管理我们业务运营中的一项基本职能。具体而言，受益人将通过领导和指导各项目团队并监督分析师来管理专业且关键的工作流……[并且]将通过带领其团队验证数据、基于该数据创建潜在解决方案、构建投资组合模型，并突出此类模型的后续影响来管理这些工作流。受益人将被引入以领导这些特定的客户委托……

1 我们注意到，在本申请被否决后，申请人提交了另一份表格 I-129 申请，寻求将受益人归类为专业职业的 H-1B 非移民。该申请于 2022 年 2 月获批，授予受益人 H-1B 身份至 2024 年 8 月。

申请人主张，在履行上述职责的过程中，受益人将：

(a) 管理我们业务的一项基本职能——具体而言，是帮助客户转型业务的重要客户委托的关键工作流；(b) 就所管理职能在高级层面发挥作用；(c) 监督和控制专业雇员的工作；以及 (d) 对其职权范围内基本职能的日常运营行使自由裁量权。

“ 管理能力 ” 的法定定义允许 “ 人事经理 ” 和 “ 职能经理 ” 两种。见该法第 101(a)(44)(A)(i) 和 (ii) 条。申请人主张受益人的 “ 工作职责将同时涉及职能管理职责……[和]人员管理 ” 。然而，申请人未能证明受益人将主要作为人事经理或职能经理。

人事经理须主要监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作。受益人必须拥有雇用和解雇这些雇员的权限，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。该法第 101(a)(44)(A)(ii)-(iii) 条；8 C.F.R. § § 214.2(l)(1)(ii)(B)(2)-(3)。

申请人主张受益人将对由 “ 1-2 名分析分析师、1-3 名业务分析师、1-3 名研究分析师以及可视化专家/专家 ” 组成的团队 “ 拥有监督权限 ” 。申请人提交了一份组织结构图，显示受益人单独位于上层，各类分析师和专家位于下层。该图未显示受益人预期职位以上的组织结构，也未以其他方式将该团队置于更大组织的背景中。

申请人未表明这些团队是组织内的固定结构。相反，公司的 “ 组织结构……本质上就是流动的——低级别管理咨询顾问可以同时就不同的客户委托向多名经理级管理咨询顾问汇报，而经理级管理咨询顾问也可以同时在不同委托中有多名不同的管理咨询顾问向其汇报。 ” 这种非正式结构表明，“ 经理级管理咨询顾问 ” 仅在特定项目内对 “ 低级别管理咨询顾问 ” 拥有权限；较高级别的咨询顾问对任何永久指定的下属并不拥有排他性权限。

根据该法第 101(a)(44)(A)(iii) 条，对其他雇员的直接监督必须涉及 “ 雇用和解雇或建议雇用和解雇的权限以及其他人事行动（如晋升和休假批准） ” 。申请人表示：“ [申请公司]没有任何单一雇员对管理咨询职位拥有直接雇用或解雇权限。相反，担任管理职位的个人对直接影响这些结果的决策提供战略意见，并进一步直接参与下属雇员的绩效评估。 ” 申请人表示申请人将参与这些绩效评估，但未表明受益人的权限将包括建议雇用、解雇和其他人事行动。不涉及具体人事行动建议的评估不满足管理能力的法定和监管标准。

审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其将雇用受益人作为人事经理。在上诉中，申请人重复其主张，即受益人将对专业雇员拥有监督权限。

记录显示，受益人的职位是团队负责人，其积极参与各个客户项目的运营任务，而非主要监督和协调委派给下属的运营任务。申请人未能证明受益人的拟任职位符合管理能力的全部法定和法规标准。

“职能经理”一词通常适用于受益人的管理能力并非源于监督或控制下属员工，而是源于主要管理组织内某一“基本职能”的情形。参见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人主张受益人将管理某一基本职能，则必须清楚描述在管理该基本职能中将履行的职责。此外，申请人必须证明：

(1) 该职能是一项明确界定的活动；(2) 该职能是“基本的”，即对组织而言是核心的；(3) 受益人将主要管理而非履行该职能；(4) 受益人将在组织层级中处于高级别，或相对于所管理的职能处于高级别；以及(5) 受益人将对职能的日常运营行使自由裁量权。

Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。在本案中，申请人未描述或提供证据证明受益人管理某一基本职能。

受益人拟任职位的职位描述除其他内容外包括以下要素：

- 管理咨询项目的关键、独立部分……；
- 为工作流制定并实施分析方法和项目计划；
- 管理所需客户和行业数据的收集，以及所需分析和调查结果综合的执行，以及可供客户使用的建议的制定；[以及]
- 代表项目团队组织和主导客户访谈，并主导选定的客户访谈。

申请人主张，“工作流和客户项目是[其]业务运营的关键部分，因此受益人对它们的管理构成对[该]业务基本职能的管理。”然而，申请人未证明受益人将负责全公司范围内这些工作流的整体管理。相反，受益人所称的职责将涉及一个团队各个项目的细枝末节，而非监督一家声称在美国拥有超过9000名员工、全球拥有30000名员工的公司中许多其他团队并行执行的流程。

申请人未证明每个项目本身即为公司的一项基本职能，而非一项持续性活动的单次迭代，该持续性活动整体构成一项基本职能。

同样，申请人主张受益人将“ 相对于所管理的职能在高级别运作 ”，但申请人未证明受益人将对涵盖其所有咨询项目的公司架构拥有高级别权限。相反，他“ 将相对于其项目在高级别任职 ”（着重号为原文所加）。

如上所述，随申请提交的组织架构图展示了受益人以下的结构，但未展示其以上的结构，因此申请人未为所主张的“ 高级别 ”提供更广泛的参照框架。在审理主任要求提供关于受益人在组织层级中位置的更多细节后，申请人提交了某些具体项目的架构图。每份架构图均显示三个层级的员工：

- 项目经理
- 受益人
- 初级管理顾问及各类专家和分析师

申请人未提供关于受益人将向其汇报的“ 项目经理 ”的更多信息。项目经理的职责范围与当前问题直接相关且具有实质性。如果项目经理的主要职责是监督若干管理顾问，则我们无法认定受益人将相对于客户项目的整体职能在高级别运作。

审理主任驳回了申请，称申请人未证明美国的拟任职位符合管理能力。审理主任指出，所提交的组织架构图未显示受益人在公司层级中的位置，且申请人未佐证受益人将对公司某一基本职能的日常运营行使自由裁量权的主张。

在上诉中，申请人主张：“ 在任何特定项目中，[受益人]都将是高级团队负责人……所提供的组织架构图说明了其高级别的层级角色。 ”申请人未回应审理主任关于这些组织架构图的意见，且申请人未证明“ 任何特定项目 ”是组织的一项基本职能，而非承接此类项目的整体职能的单次体现。

申请人还称：“ 领导和制定主要客户的战略……是公司内最重要的职能之一。 ”但如上所述，申请人未证明受益人将对该职能拥有高级别权限。相反，他将在该职能内领导各个项目的团队。

申请人提供的信息表明受益人将对从事各个项目的小型团队拥有一定权限，但未证明其将相对于组织的一项基本职能在高级别运作。

基于上述理由，申请人未履行其举证责任，证明其将在美国以管理能力雇用受益人。

由于上述讨论足以确定上诉的结果，我们无需讨论受益人在国外先前就业的问题，因此我们保留该问题。2 尽管我们未对受益人先前在国外担任管理顾问的职位进行深入分析，但我们注意到，申请人对该职位的描述与其美国拟任职位的描述基本相同，而如上所述，该拟任职位未被证明为符合条件的管理能力，无论是作为职能经理还是人事经理。我们还注意到一处可能重大的不一致。申请人主张受益人于2015年4月至2016年10月在巴基斯坦“作为研究员（管理顾问）”工作，并于“2016年10月至2019年7月作为管理顾问”工作。但一名巴基斯坦公司官员2019年8月的信函表明受益人的职衔为“业务分析师”。根据申请人提供的职位描述，业务分析师的职责与管理顾问不同，且从属于管理顾问。申请人既未承认也未解释这一不一致，而该不一致对受益人在国外职责和责任的实际性质具有明显影响。

基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。