DEC172020_03D7101 · L-1B · 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

案卷编号：12237994 日期：2020年12月17日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1B专业知识工人申请

申请人是一家提供建筑工程服务的公司，寻求根据L-1B跨国公司调派人员非移民类别，临时雇用受益人在美国担任项目负责人（job captain）。参见《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明：1）受益人曾以专业知识身份在美国境外受雇；2）受益人具备在美国从事拟议服务的资格；以及3）拟议的美国职位将涉及专业知识。

在上诉中，申请人主张受益人拥有公司项目负责人用于为客户完成复杂幕墙设计和制造项目的“检查技术和管理系统”的“独特且深入”的知识。申请人称受益人的知识只能在本公司内部获得，并强调审理主任承认该知识是“独特的”。申请人主张，受益人是为境外雇主工作的少数几位项目负责人之一，其对公司流程和程序的知识达到受益人的水平。

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。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、法律框架

为确立L-1B非移民签证类别的资格，合格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“担任管理、行政或涉及专业知识的职位”。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以专业知识身份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、培训和就业经历使其具备在美国从事拟议服务的资格。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、背景

申请人表示，它是“ 最先进建筑外墙系统设计服务的全球领导者 ”，并指出其雇用了“ 超过100名设计专业人员 ”，从事“ 铝和玻璃[已隐去]系统、石材饰面系统、建筑预制混凝土、EIFS系统和灰泥饰面 ”的设计工程和咨询。申请人称“ 该[已隐去]业务非常专业 ”，且“ 提供[其]类型服务的公司非常少 ”。它进一步解释说，该公司及其全球关联公司被用作“ 溢出资源，以满足[客户]设计和工程需求 ”。它指出，“ 客户的工厂通常能生产比其内部员工所能设计和工程化的更多材料 ”，因此需要其专业服务。申请人强调，它在美国难以找到并雇用合格的[已隐去]技术人员，表示目前有十个职位空缺。申请人称，“ 应届毕业生通常需要6至10年的在职培训才能升至项目负责人级别 ”并管理项目，即受益人自2018年11月起所主张的境外职位[1]以及拟议的美国职位。它进一步表示，其在菲律宾的子公司是“ 宝贵的人才来源 ”，雇用了95名专业人员以及约16名项目负责人。它主张，受益人之所以被选为调派至美国担任项目负责人，“ 是基于她对[公司][已隐去]设计和绘图程序的广泛专业知识 ”。它还解释说，受益人“ 工作勤奋 ”，并指出其“ 项目管理技能和经验 ”。申请人解释说，其美国员工“ 超负荷 ”，需要更多项目负责人，“ 简单来说就是初级项目经理 ”。

此外，申请人称受益人“ 主要负责领导和监督4名具有学位的CAD技术员，并规划、执行和协调大型复杂制图项目 ”，更具体地说是制作项目制造/车间图纸。它表示受益人在调派后将监督美国的三名CAD技术员。申请人解释说，受益人负责“ 对CAD技术员准备的所有图纸进行全面监督和深入审查……在[向客户]发布之前 ”。它进一步列出了公司典型的“ 车间图纸检查程序 ”和“ 制造图纸检查程序 ”，指出受益人是这些程序的专家。

申请人还称，受益人将时间用于项目协调、监督和协调其下属CAD技术员的工作、与外部建筑师、安装商、开发商和客户沟通、交付最终施工图纸、解决问题，并承担“ 完整的端到端项目管理责任 ”。它还列出了“ 与该项目协调相关的既定流程和程序 ”，并主张这些流程和程序是公司“ 独有的 ”。申请人提交了受益人和其团队制作的图纸的各种截图，包括三个主要项目的工作‘ [已隐去] ’、‘ [已隐去] ’和‘ [已隐去] ’。它提供了这些任务的简要说明，并表示“ 你可以清楚地看到履行这一角色所需的复杂程度以及专业知识和技能水平 ”。

申请人强调受益人拥有“ 超过13年的相关专业就业经验 ”，包括在公司外部和内部，其中包括她担任“ CAD技术员II ”三年和两年

[1] 申请于2020年2月18日提交。

担任“ CAD技术员III ”，之后于2018年11月晋升为项目负责人。申请人表示，受益人拥有公司“ 独特的、明确界定的车间图纸和制造图纸检查流程和程序 ”的专业知识，以及“ 项目协调、生产和行政流程和程序 ”的专业知识。它还提交了一份表格，列出了受益人和另外11名为菲律宾境外雇主工作的项目负责人。该表格包括他们的教育背景、在CAD技术岗位的工作年限、在境外雇主处的工作经验以及行业总经验。申请人称，尽管受益人的“ 总经验最少 ”，但她被选中而非其同事，并指出这“ 充分说明了她的专业能力 ”。申请人还提供了其他支持性文件，如受益人的培训证书、她完成和/或审查的图纸、她的简历以及为境外雇主工作的其他项目负责人的简历。

在上诉中，申请人强调，申请人经营于一个“ 独特细分领域 ”，设计和工程化“ 世界上一些最复杂的立面 ”，因此，它“ 为其项目负责人开发了……深入的检查技术和管理系统 ”。申请人表示，与行业内其他类似员工相比，这种知识是独特且不常见的。此外，为突出受益人在公司内部的高级知识水平，申请人称“ 在[境外雇主]只有四名一级项目负责人比受益人拥有更多的[公司]经验 ”。

三、专业知识

本事项的主要问题是申请人是否证明受益人拥有专业知识，以及她是否以专业知识身份受雇。作为门槛事项，如果受益人不拥有专业知识，那么她在境外和美国的职位将不涉及使其符合资格所需的专业知识。

根据该法，如果受益人拥有：（1）对公司产品及其在国际市场应用的“ 特殊 ”知识；或（2）对公司流程和程序的“ 高级 ”水平知识，则被视为拥有专业知识。该法第214(c)(2)(B)条，8 U.S.C. § 1184(c)(2)(B)。申请人可通过提交证据证明受益人和所提供的职位满足专业知识法定定义中的任一分支来确立资格。专业知识还被定义为个人拥有的对申请组织的产品、服务、研究、设备、技术、管理或其他利益及其在国际市场应用的专门知识，或在组织流程和程序方面的高级知识或专长。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(D)。

一旦申请人阐明了所主张的专门知识的性质，则确立受益人是否实际拥有专门知识的，是证据的证明力和类型。如果申请人至少未能具体阐明其产品和服务或流程和程序的性质、所涉特定行业或领域的性质以及受益人知识的性质，我们就无法对特定受益人的专门知识作出事实认定。申请人还应描述雇员如何能够在组织内获得专门知识，并解释该个人受益人如何以及何时获得了此种知识。

A. 高级知识

申请人在上诉中主张，受益人的知识相较于公司内与其处境相似的同事而言是高级的。关于“ 高级知识 ”的认定，要求审查受益人对申请组织流程和程序的知识。申请人可以通过证据证明特定受益人对组织流程和程序的知识或专长相较于雇主运营中的其他工作者而言高度发展或在进展、复杂性和理解方面更为深入，从而履行其举证责任。此种高级知识必须由证据支持，将该知识与他人所拥有的初等或基础知识区分开来。此外，与专门知识一样，申请人通常必须证明受益人的知识并非在整个特定行业内普遍持有，且不能轻易地从一个人传授给另一个人。

申请人未能充分确立受益人的知识相较于组织内处境相似的同事而言如何高度发展。认定知识是否“ 高级 ”本质上需要将受益人的知识与他人进行比较。申请人负有确立此种有利比较的举证责任。申请人在上诉中强调，“ [外国雇主]只有四名一级项目负责人比受益人拥有更多的[公司]经验。 ”然而，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人称，尽管与外国雇主内其他11名项目负责人相比，受益人的“ 总经验最少 ”，但她仍被选为调往美国担任项目负责人。事实上，申请人提交了一份比较图表，显示受益人及其11名项目负责人同事的经验，图表反映她拥有13.5年的总经验，而其同事的总经验更多，从14年到24.5年不等。因此，受益人相较于其直接同事缺乏总经验，这使得其关于受益人的知识在比较中属于高级的主张存在不确定性。

此外，申请人称外国雇主共雇用了16名项目负责人（包括受益人），而所提供的比较图表仅反映了11名“ 一级 ”项目负责人。这推测起来将意味着另有四名高级二级项目负责人在为外国雇主工作。申请人还强调，四名一级项目负责人比受益人拥有更多经验；因此，外国雇主内似乎至少有八名项目负责人（在受益人之外的15名中）可能比她拥有更多的知识和经验，至少拥有相似的知识和经验。鉴于此，难以辨别受益人的知识如何在比较中被视为高度发展。此外，申请人未具体描述受益人的建筑知识及其对检查、协调和生产流程和程序的知识如何超过仅在外围雇主组织内工作的数名项目负责人，而所有这些人的总体经验水平似乎都超过她。

此外，在分析受益人主张的专门知识时，我们应考虑其知识相较于整个公司内处境相似的雇员（包括其未来的美国雇主）而言如何。然而，申请人未提供任何说明，表明受益人的知识与在美国工作的项目负责人相比如何。这种比较的缺失值得注意，因为申请人的组织架构图反映其雇用了20名项目经理（一级至三级）担任高级职位，监督初级一级和二级项目负责人以及不同级别的其他CAD技术人员。同样，申请人的组织架构图表明其

还在美国雇用了十名其他项目负责人，其中五名被归类为二级项目负责人，该职位高于受益人“初级”项目负责人职位。申请人未解释这些美国雇员的 knowledge、他们的知识与受益人的知识相比如何，或她的知识如何在比较中被视为高度高级。这是一个值得注意的疏漏，因为申请人的许多项目经理和项目负责人似乎都在高于受益人职位的岗位上工作。

此外，申请人在随申请提交的支持信中还称，其在全球雇用290名员工（包括100名“设计专业人员”），并列出遍布美国和世界各地的十四个其他办事处。然而，申请人未提供任何说明，表明这些员工和“设计专业人员”中有多少在项目经理或项目负责人职位上工作。鉴于其所述商业模式以及申请人在其德克萨斯州总部的组织架构图结构，可以合理推断，公司的其他办事处（仅以伊利诺伊州或墨西哥为例）也雇用高级项目经理和项目负责人，以及类似于受益人的初级项目负责人。然而，申请人未提供任何说明，表明受益人在工程、设计、绘制外部围护结构或检查及其他项目管理流程和程序方面的知识如何大大超过其世界各地多个办事处中的专业人员。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

例如，申请人强调受益人在公司“独特的检查施工图和加工图的明确界定流程和程序”方面具有“专家”级知识，以及她在“项目协调、生产和管理流程和程序”方面的知识。然而，鉴于申请人和外国雇主组织架构图中项目经理和项目负责人的明显普遍性，以及推测其世界各地许多其他办事处中的普遍性，其流程和程序的知识似乎很可能因其对提供专业服务的核心作用而被广泛持有和理解。申请人未能可信地证明受益人对这些内部流程和程序（显然是检查图纸和管理客户项目的核对清单）的知识相较于其同事如何高度发展，尤其是考虑到截至申请提交之日她仅担任初级项目负责人约16个月。

最后，我们注意到申请人还提交了图纸以及与其三个项目相关的简要技术说明。同样，我们注意到受益人提供的培训证书，反映她完成了与其行业相关的若干课程和讲座，例如2017年10月的“Hilti Stud Anchor Introduction”和2019年8月的“EIA for RLAs: An Architect's Guide to Environmental Impact Assessment”。我们同意申请人的观点，即这些图纸似乎是“复杂的”，其完成可能需要大量技能和培训。然而，技术复杂性或精密性本身不足以确立知识达到高级程度，因为各行业许多技术职位都要求复杂知识。此外，在许多职业中，尤其是涉及复杂技术方面的职业，专业人员通常被要求完成其领域的培训和继续教育。然而，申请人未解释受益人完成所提交的项目、图纸和培训如何使其知识相较于公司内同事而言作为高度发展而脱颖而出。事实上，可以合理推断受益人的同事也从事类似的

技术复杂的外部工程项目，完成和/或审查此类建筑图纸，并参加类似的行业相关培训和讲座。

基于上述理由，申请人未能确立受益人拥有高级知识。

B. 专门知识

我们接下来将讨论申请人是否已证明受益人的知识是“ 专门的 ”。8 C.F.R. § 214.2(1)(l)(ii)(D)。

判定受益人是否具有“ 特殊知识 ”，需要审查特定受益人对提出申请的机构如何制造、生产或开发其产品、服务、研究、设备、技术、管理或其他利益的知识。由于“ 特殊知识 ”涉及对提出申请机构的 products 或服务及其在国际市场中应用的知识，申请人可以通过证据证明受益人所拥有的知识相较于特定行业中其他类似受雇劳动者的知识具有区别性或不同寻常，从而履行其举证责任。在申请人整个行业中普遍持有的知识，或可以轻易从一人传授给另一人的知识，不属于特殊知识。

如前所述，申请人在上诉中强调，申请人在“ 独特细分领域 ”中运营，设计和工程“ 世界上一些最复杂的幕墙 ”；因此，其为“ Job Captains 开发了……深入的核查技术和管理系统 ”。然而，申请人几乎没有提供信息说明为何其对外部工程以及内部核查和项目管理流程与程序的知识应被视为行业内具有区别性和不同寻常。

例如，尚不清楚该公司所在行业内是否有其他公司提供类似服务，而在没有更详细解释的情况下，可以合理推断存在此类公司。事实上，申请人表示“ 该 I ！业务非常专业化 ”，并且“ 提供[其]类型服务的公司非常少 ”，但并未详细解释这些公司，以及受益人在外部建筑方面的知识相较于为这些其他公司工作的类似建筑师为何不同寻常。我们认可申请人的主张，即其在行业内一个“ 细分领域 ”中运营，处理来自较大外部制造商的溢出业务；然而，这似乎表明这些较大公司也拥有类似工程概念的知识，包括“ 复杂幕墙 ”，并且它们很可能有自己的内部流程和程序来核查图纸和管理项目。再次，申请人未说明受益人的项目、培训和教育如何使其知识相较于行业内其他类似受雇劳动者的知识具有区别性或不同寻常。仅仅声称公司在核查图纸和管理项目方面有自己的内部流程和程序，并指出受益人是其中的“ 专家 ”，并不能证明其知识在行业内具有特殊性。

确实，在没有进一步解释和证据的情况下，公司的核查和项目管理流程程序似乎并不特别不同寻常，而看起来像是带有步骤的清单，供其专业人员执行，

例如完成“对初步车间图纸进行全面彻底核查”、协调“RFI、车间图纸和安装程序中发现图纸差异和错误”以及“为客户提交对所有车间图纸进行最终核查、协作和组织”等类似指示。再次，申请人未具体解释为何这些内部流程和程序相较于更大的行业具有区别性或不同寻常，该行业似乎包括大型制造商和其他类似专业服务提供者；在该行业内，可以合理推断其他类似专业人员很可能拥有自己的专有知识，他们也用这些知识提供产品和服务。

因此，申请人未能证明受益人的知识属于法规所定义的“特殊”知识。

再次，作为门槛问题，如果受益人不具备专业知识，那么其在国外和美国的职位将不涉及使其符合资格所需的专业知识。基于上述理由，申请人未能充分证明受益人具备专业知识。

裁定：上诉被驳回。