APR162019_01D7101 · L-1A · 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

MATTER OFF-, INC. 日期：2019年4月16日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家信息技术和软件服务企业，寻求根据L-1A非移民跨国公司调派人员分类，临时雇用受益人担任其新办公室的“ CEO、CTO、总裁 ”。1《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A分类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调派至美国临时从事管理或行政职务。

加利福尼亚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受益人将在一年内受雇于管理或行政职务。

在上诉中，申请人主张记录中的证据足以证明受益人将在一年内受雇于管理或行政职务。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

在涉及新办公室的申请中，为确立L-1A非移民签证分类的资格，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，已连续一年以管理或行政职务雇用该受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或行政职务为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

申请人必须提交证据，证明新办公室将能够在一年内支持一个管理或行政职位。该证据必须证明申请人已获得足够的实际场所容纳其运营，并披露拟议的性质和范围

1“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支机构、关联公司或子公司在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

该实体的组织结构、财务目标以及美国投资的规模。一般参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、定义

“ 管理职务 ”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；监督和控制其他主管、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的职能对人事行动或职能拥有权力；并对该雇员拥有权力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。

“ 行政职务 ”一词定义为组织内的任职，其中雇员主要指导该组织或该组织的主要组成部分或职能的管理；确立该组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛的自主权；并且仅接受组织更高级别行政人员、董事会或股东的一般监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

基于管理职务和行政职务的定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未公布的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人将主要从事管理或行政职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。参见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d at 1533。

三、以管理或行政职务在美国就业

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明新办公室将在申请获批后一年内支持一个管理或行政职位。

在新办公室申请的情况下，我们审查受益人的拟议工作职责以及申请人的业务和招聘计划，以及该业务将充分增长以支持受益人担任预期管理或行政职务的证据。申请人有责任证明其将切实发展到在一年内需要受益人履行主要属于管理或行政性质的职责的程度。因此，在分析拟议的管理或行政职位在一年期间内考虑到申请人的预期人员配置水平和发展阶段是否合理时，必须考虑全部证据。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)。

A. 职责

在表格 I-129，非移民工作者申请中，申请人表示受益人将作为首席执行官（CEO）和首席技术官（CTO）履行以下职责：

Matter of F-, Inc.

监督公司的战略和日常运营，制定业务发展计划并执行其实施。将积极开拓和筛选新业务。他将制作和/或审查销售合同、费率协议，处理咨询电话并提供客户提案。他将负责公司人员的雇用和解雇。他还将负责制定技术创新计划并实施。

在一封支持信中，申请人指出受益人将“ 领导公司战略发展计划和年度运营计划的制定 ”。

在回应证据请求（RFE）时，申请人重申了相同的职责，并补充说受益人将“ 制定高质量的业务战略和计划，领导和激励下属，管理‘ 各个内部部门和外部服务 ’ ”，并设定公司的目标以及“ 要实现的目标 ”。

申请人对受益人拟议职责的描述过于宽泛，因为其未列出受益人在运营第一年及之后日常将履行的具体任务。所列许多职责侧重于受益人配备公司人员和设定其政策、计划和战略的权力。虽然此类职责与申请人声称其将成为新办公室高级雇员的说法一致，但并未证明到第一年结束时，这些类型的职责如何需要其定期和持续地投入大量时间。例如，如下文进一步讨论的，申请人表示公司在其前三年将以三名雇员（包括受益人）运营，因此不清楚他如何将大量时间花在雇用和人事决定上。具体细节显然是判断受益人职责是否主要属于行政或管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重述法规的问题。Fedin Bros. Co., Ltd v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

此外，虽然受益人所述的开拓和筛选新业务、制作销售合同和协议、提供客户提案以及处理咨询电话的职责更为具体，但申请人并未证明此类职责将属于管理或行政性质，或他将在一年内将这些及相关不符合条件的任务委托给拟议的下属。申请人有责任记录受益人的职责中哪部分将是管理或行政的，以及哪部分将是非管理或非行政的。参见Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 178 (D.C. Cir. 1991)。

我们承认，受益人作为申请人的高级雇员，将有权为公司制定计划、政策和目标，监督任何雇用的雇员，并就其整体方向做出重大决定。然而，仅凭职位描述不足以证明受益人的职责将主要属于管理或行政性质，特别是在新办公室申请的情况下，很大程度上取决于申请人的业务和招聘计划以及该业务将充分增长以支持受益人担任拟议职位的证据等因素。如前所述，申请人有责任证明其将切实发展到在一年内需要受益人主要履行管理或行政性质职责的程度。

在此，基于下文进一步讨论的理由，申请人并未证明这些更高层级的管理或行政职责将在一年内主要占据受益人的时间。

B. 业务性质、预计人员配置和业务计划

如果将人员配置水平用作判断个人是否将以管理或行政身份行事的一个因素，我们会根据组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需要。参见该法第10l(a)(44)(C)条。因此，在涉及新办公室的申请中，我们会评估全部证据，以判断在申请人预期的人员配置水平和一年内发展阶段的情况下，拟议职责是否合理可信。参见8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)。

如前所述，申请人打算经营一家IT和软件咨询公司，专注于网页设计、品牌塑造、前端开发、数字营销、UX/UI设计、云服务，以及业务流程、应用和基础设施服务。申请人的商业计划包含一份拟议组织架构图，其中表明受益人将监督一名首席运营官、一名项目管理官、一名首席信息官、一个业务获取部门和一个业务运营部门。该架构图还列明了系统管理员、一名行政助理、网络和基础设施人员、IT运营人员、一个IT支持中心、一名或一组企业应用员工、营销和销售人员，以及会计和财务人员的职位。然而，商业计划未包含具体的招聘或人员计划，申请人也未以其他方式说明在公司运营的第一年将填补哪些职位。

针对审理主任的证据请求，申请人提交了一份修订后的商业计划，其中包含有关公司前五年运营招聘计划的更详细信息。根据该信息，申请人打算在其运营的前三年雇用受益人、一名首席运营官和一名IT支持员工。提交的证据表明，申请人将在第四年增加第二名IT支持员工、一名IT开发人员、一名网络分析师和一名销售/营销员工，并在第五年增加一名首席信息官、系统管理员和簿记员。申请人未提供拟议下属员工的职位描述。

在拒绝决定中，审理主任认定，申请人未能证明两名下属员工的配置将如何足以使受益人从销售和提供IT及软件咨询服务的日常运营的重大参与中解脱出来。因此，审理主任认定，申请人未能证明其将建立一种能够在一年内支持管理或行政职位的架构。

在上诉中，申请人强调，受益人将以行政身份行事，因为他将“ 指导组织主要职能组成部分的管理 ”并确立其政策和目标。申请人解释称，企业的主要职能包括客户服务，例如系统集成、网络支持、咨询、IT开发和网页设计，并称受益人将指导与这些领域相关的运营计划。申请人还强调，受益人将“ 组建一支高绩效管理团队 ”，其中包括一名首席运营官（负责实施财务规划和年度

运营计划）和一名首席信息官，“ 在前四年期间 ”。申请人进一步称，受益人将作为替代方案，以管理身份管理公司的重要职能。

“ 管理身份 ”的法定定义涵盖“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”。参见该法第10l(a)(44)(A)条。“ 职能管理者 ”一词通常适用于受益人并不监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“ 重要职能 ”的情形。参见该法第10l(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人主张受益人将管理一项重要职能，则必须清楚描述在管理该重要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‘ 重要的 ’，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内或就所管理职能处于高级别行事；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)。

申请人将公司的“ 重要职能 ”界定为客户服务，例如系统集成、网络支持、咨询、IT开发和网页设计，但并未证明受益人将主要管理这些活动，而非直接参与服务的提供。如前所述，申请人表示其打算雇用一名首席运营官和一名IT支持员工，根据该职位的拟议薪资，该员工可能以兼职方式雇用。申请人称，首席运营官将“ 实施公司的重要职能，例如财务规划和年度运营计划 ”，但未进一步解释该职位的拟议职责，也未表明该员工将参与提供申请人的服务。受益人的简历表明，他在各种编程语言、网站设计和其他技术技能方面拥有多年经验，并且在申请人于第四年增加更多技术人员之前，将有资格提供申请人的服务。

此外，如前所述，申请人对受益人职责的初始描述表明，他将履行面向客户的任务，例如寻找和筛选新业务、制作销售合同和协议、提供客户提案以及处理咨询电话。申请人不打算在运营的前三年雇用任何销售或营销人员，也不打算雇用除首席运营官和一名IT支持人员之外的任何其他人员，因此很明显，受益人将是负责业务开发活动（包括销售和营销）的个人。如果受益人将履行这些职能，并且参与向客户提供服务，那么记录未能证明其在一年内的主要职责将如何以符合资格的管理或行政身份管理或指导企业的一项或多项重要职能。

申请人引用了一项未公布的决定，我们在该决定中认定，即使受益人是唯一员工，其仍符合担任职能管理者的要求。申请人未提供任何证据证明本申请的事实与该项未公布决定中的事实类似。此外，该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能因程序记录中的证据、所审议的问题以及适用法律和政策而有所区别。

申请人还主张，受益人将在一年内符合人事管理者的资格。人事管理者须主要监督和控制其他监督性、专业性或多发性员工的工作。与“ 管理者 ”一词的通常理解相反，该法明确规定，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理身份行事，除非其所监督的员工是专业人员。 ”2 同上。如果受益人直接监督其他员工，受益人还必须有权雇用和解雇这些员工，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(1)(l)(ii)(B)(3)。

虽然申请人表示受益人将有权雇用和解雇员工，但并未证明他将主要履行管理职责，或将以其他方式在一年内符合人事管理者的资格。申请人未提交第一年将雇用的两名员工的职位描述或学历要求，以支持其关于受益人将监督下属管理者、主管或专业人员的主张。

此外，申请人在上诉中阐述的人事管理者主张，似乎基于公司第四年或第五年的预计人员配置水平，而非基于申请人打算在前三年雇用的两名员工。例如，申请人强调，受益人将在“ 前四年期间 ”依赖首席运营官和首席信息官，并将在五年内监督10名员工。然而，申请人的商业计划表明，首席信息官将在公司运营的第五年雇用。8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的规定仅允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位；我们在判断公司是否将支持管理职位时，不会考虑申请人在运营第一年之后的预计人员配置水平。

如前所述，申请人另称受益人将以行政主管身份受雇。“ 行政主管 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的高级职位，以及该人指挥该组织的权力。该法第10l(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指挥管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政主管头衔或作为所有者或唯一管理雇员“ 指挥 ”企业而在该法下被视为行政主管。

如前所述，申请人提交了对受益人职责的宽泛描述，其中似乎包含若干不符合条件的面向客户的销售和业务拓展职责。申请人既未足够详细地界定其实际拟议职责，也未证明这两名

2 为确定受益人是否管理专业雇员，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该专业领域的最低要求。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业 ”）。该法第10l(a)(32)条规定，“ 专业一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。 ”

Matter of F-, Inc.

预计在第一年内雇用的雇员将能够使受益人摆脱与营销、销售和提供其IT及软件服务相关的运营和行政任务。申请人未解释受益人如何能够在一年时间内主要关注公司的总体目标和政策，而非参与公司的日常运营。

C. 对新办公室的投资

在确定新办公室是否能够支持管理或行政主管职位时，我们还会考虑申请人提供的关于美国投资规模以及外国实体向受益人支付报酬和在美国开始经营业务的财务能力的信息。

在拒绝决定中，审理主任承认申请人预期从受益人的外国雇主处获得总额70,000美元的投资，但指出截至2018年4月，申请人的支票账户中仅有15,199美元。审理主任指出，申请人表示其仅在运营第一年就预计支出135,720美元，据此认定申请人未证明其拥有开始业务运营所需的资金。

在上诉中，申请人强调其新办公室预计在第一年实现324,000美元的销售额，并且其销售额连同70,000美元的投资将足以使公司执行其商业计划并支持管理或行政主管职位。

申请人的商业计划仅列明1,000美元的启动成本，并将其指定用于“ 家具、固定装置和设备 ”。申请人未列明与启动业务相关的其他成本；然而，我们无法认定所述启动成本是现实的。例如，商业计划表明申请人第一年在营销上的支出将为0美元。然而，其324,000美元的收入预测是基于一项假设，即其将在第一年内为客户完成近40个中型和大型IT项目。如上所述，申请人还表示其打算仅由一名IT支持雇员提供这些IT服务，该雇员的薪资为22,000美元，且很可能兼职工作。即使受益人积极参与提供服务和交付这些IT项目，公司如何打算根据其人员计划达到预计的销售营收水平仍不明确。商业计划未包含支持预计收入数字的充分信息。基于这一额外理由，申请人未充分证明其将发展到能够在一年内支持管理或行政主管职位的程度。

IV. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of F-, Inc., ID# 1860086 (AAO Apr. 16, 2019)