APR192023_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

案号：23944913 日期：2023年4月19日

对加州服务中心决定的上诉

表格 I-129，非移民工人申请（L-1A 经理或高管）

申请人是一家建筑和房地产开发公司，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，继续让受益人临时担任总经理一职。1 2 参见《移民与国籍法》（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加州服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明受益人将在延期申请下受雇于高管职位。3 该事项现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，合格组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年雇用受益人担任管理或高管职位，或担任需要专业知识（specialized knowledge）的职位。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(i)。拟定的美国雇主也必须是寻求以管理或高管职位雇用受益人的合格组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(i)。

1 申请人此后提交了证据，将受益人的职位名称从总经理变更为首席执行官。然而，在提交申请时，申请人表示其寻求以总经理职位雇用受益人。
2 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请。该申请获批，有效期为2020年11月10日至2021年11月9日的一年期间。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、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高管或管理职位。
3 申请人主张拟议的雇用将属于高管职位。

寻求延期涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人必须提交：受益人在过去一年内以及延期申请下的职责说明；描述新办公室人员配置及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其过去一年一直在开展业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、在美国以高管身份受雇

本决定需要处理的问题是，申请人是否证明受益人在延期申请下的职位将属于高管职位。4

“ 高管职位 ”是指在组织内的一项职务，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、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；并且仅接受组织高层高管、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

根据高管职位的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。该法第 101(a)(44)(B) 条。申请人还必须证明受益人将主要从事高管职责，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)。

工作职责的描述必须清楚地描述受益人的职责，并表明此类职责属于管理职位还是高管职位。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，本办公室还审查雇用公司的组织结构、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在企业中的实际职责和角色的因素。

因此，本办公室将讨论受益人工作职责的证据，以及申请人业务性质和人员配置水平的证据。

A. 工作职责

首先，本办公室将讨论受益人在美国实体拟任职位中将履行的职责。本办公室注意到，实际职责本身揭示了雇用的真实性质。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)。

在一份支持性说明信中，申请人表示受益人将受雇于总经理职位，其中他将花费25%的时间监督和指导人员，30%

4 申请人并未主张受益人将以管理职位受雇。因此，本办公室将仅讨论申请人主张受益人将以高管职位受雇的依据。

通过下属人员制定和实施目标与战略，20%通过第三方谈判并“ 促成与第三方合同的起草 ”来制定和实施政策与程序；申请人将受益人剩余25%的时间分配用于监督财务活动，即指导簿记员和第三方会计师、监控预算，并通过建立风险评估工具和程序及界定风险管理准则来从事风险管理。

在补件通知（RFE）中，审理主任对受益人的工作描述发表了意见，认定其所传达的信息过于笼统，未披露受益人在申请人运营范围内的日常职责。审理主任要求申请人提供受益人拟议工作职责的更详细描述，说明所述职责如何适用于申请人的业务。审理主任还要求申请人列出受益人的典型高管工作职责，并为每项职责分配时间百分比。

作为回应，申请人提供了一份新的工作职责细分，其新的百分比分配与原始工作描述中所列的有显著不同。新的工作描述分为四个部分，每部分代表构成高管职位定义的四个要件之一。尽管审理主任提出了要求，但并未为个别工作职责分配时间百分比，而是为法定定义的每个要件分配了百分比：受益人35%的时间分配给第一要件下的职责——指导组织的管理；25%分配给第二要件下的职责——确立组织的目标和政策；32%分配给第三要件下的职责——在自由裁量决策中行使广泛的自主权；8%分配给最后一个要件，该要件侧重于对受益人的指导或监督程度。申请人还将受益人的职位名称从总经理变更为首席执行官（CEO），称公司已聘请了一位首席运营官（COO），将接管受益人的许多职责。

尽管本办公室认可受益人职位名称变更为CEO，但本办公室注意到这一新职位名称偏离了申请人在提交申请时的原始主张。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（确立申请人不得为使有缺陷的申请符合美国公民及移民服务局要求而对申请作出重大变更）。本办公室进一步注意到，补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求福利的资格是否已确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应补件通知时，申请人不能向受益人提供新职位，或实质性变更职位的名称、其在组织层级中的权限级别或相关的工作职责；申请人必须证明提交申请时所提供的职位值得被归类为管理或高管职位。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

申请人的补件通知回应并未澄清或更具体地说明拟任职位的原始职责，而是提供了一份全新的工作描述和新的百分比细分，如前所述，这与原始工作描述有显著不同。声称聘请COO改变了受益人的工作职责这一事实，凸显了补件通知回应中所提供的工作描述反映了申请人人员配置变化的可能性

结构。然而，新描述并未使受益人在提交申请时的原始职位描述和拟议工作职责变得清晰。

鉴于上述情况，我们的分析重点将基于初始申请中提交的职位描述。尽管如此，我们认为原始职位描述含糊不清，未能传达对受益人在申请人建筑业务日常或每周过程中拟议工作职责的有意义理解。例如，申请人表示受益人25%的时间将用于监督和指导人员，赋予受益人对公司人员配置水平的"最终权力"，并责成其负责实施工具、计划和程序，以实现"专业和管理能力的充分性"，并确保以下事项："人力资源和劳动力[原文如此]成本的规划和报告流程"、福利和薪酬、"组织发展"以及协调"管理计划"的变更，以及根据组织需求开发人力资源。然而，对"工具、计划和程序"的模糊提及缺乏足够的清晰度，并未进一步加深我们对受益人在申请人运营范围内日常或每周活动的理解。同样，对"组织发展"和"规划和报告流程"的提及同样模糊，因为这些职责可以广泛适用于各种行业或企业，它们并未提供关于受益人在建筑业务范围内的具体角色和工作职责的任何见解。

申请人还提供了一份其建筑项目经常雇用的承包商和分包商名单，称受益人30%的时间将用于通过合同人员制定和实施目标与战略。然而，申请人并未列出受益人将设定的具体目标或战略，记录也未表明制定新目标和战略将是受益人在建筑业务常规过程中每天或每周进行的活动。我们注意到，笼统陈述受益人的模糊工作职责或宽泛设定的业务目标是不够的；法规要求详细描述受益人的日常工作职责。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(C)。如前所述，实际职责本身将揭示雇用的真实性质。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F.2d 41。

在上诉中，申请人称申请被拒是因为"受益人未被雇用为高管。"申请人主张必须尊重先前对申请人初始申请的批准。作为初步事项，我们注意到申请被拒并非因为受益人目前未被雇用为高管身份，而是因为申请人未能证明受益人将在延期申请下被雇用为高管身份。现在时与将来时之间的这一区别至关重要，因为申请人的责任是证明受益人未来的而非当前的雇用符合高管身份的法定定义。尽管申请人承担在提交时证明资格的责任，但该责任是针对受益人未来将持有的雇用，即如果或当本申请获批时。与申请人的理解相反，受益人当前的雇用，无论其是否属于法定定义的参数范围，对于证明本事项的资格而言并不相关。

此外，关于申请人依赖先前提交申请的批准，尽管我们承认导致提交本延期申请的程序方面，但我们注意到

先前批准的申请是在申请人被视为"新办公室"时提交的。新办公室指定保留给在提交时在美国经营业务不足一年的实体，因此适用与基于已批准的新办公室申请提交延期申请的申请人所适用的法规不同的法规。见8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)（定义"新办公室"）。由于资格要求与适用于提交初始新办公室申请时的要求存在重大变化，我们将不遵从先前的批准。见2 USCIS Policy Manual A.4(B)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

此外，证明本事项资格的责任完全由申请人承担。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)；Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 588-89 (BIA 1988)；Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493, 495 (BIA 1966)；Matter of D-Y-S-C-, Adopted Decision 2019-02 (AAO Oct. 11, 2019)。我们无需仅因可能存在错误的先前批准而在未证明资格的情况下批准申请或请求。Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。USCIS或任何机构将已承认的错误视为具有约束力的先例是不合理的。Sussex Eng'g, Ltd. v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987), cert. denied, 485 U.S. 1008 (1988)。

基于本决定中概述的理由，申请人未能证明受益人将在延期申请下主要履行高管级职责。如前所述，申请人提供的职位描述未能充分说明受益人在提交时已存在的运营范围内将履行的职责。尽管我们承认自本申请提交以来申请人的员工中增加了首席运营官以及受益人的职位名称更新为首席执行官，但在确定申请人的资格时，仅考虑提交时存在的事实和情况。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在此，提交时相关的职位描述含糊不清，未能充分披露提交时分配给受益人拟议职位的实际任务。尽管记录确立了受益人对申请人业务活动和合同人员具有较高程度的自由裁量权，但并未包含详细说明受益人在提交时申请人运营范围内需要履行的具体行动的证据。

由于上述关于受益人工作职责的模糊之处，申请人未能证明受益人将主要时间用于履行高管级任务。

B. 人员配置

接下来，我们将讨论提交时申请人的人员配置。当人员配置水平被用作确定个人是否以高管身份行事的因素时，必须根据组织的总体目的和发展阶段考虑组织的合理需求。见法案第101(a)(44)(C)条。

申请人在其申请表格上声称有一名员工——受益人——并解释说，除受益人外，其余支持人员由合同和分包劳动力组成。申请人列出了以下职位作为其支持人员的一部分，在

提交时：1）受益人担任总经理职位；2）[已隐去]与[已隐去]所有者[已隐去]作为"监督/总承包商"；3）一名合同簿记员；4）一名专业分包商填补采购职位；以及5）一名第三方服务提供商作为申请人的注册会计师（CPA）。申请人还提供了一份分包商名单，这些分包商向[已隐去]报告，并根据单个项目的需求进行选择。此外，申请人表示正在填补"项目/施工经理"职位，并声称[已隐去]将在该职位填补之前履行该职位的职责。

申请人在组织架构图中说明了其人员配置安排，该图将受益人置于层级顶端，直接监督簿记员、CPA和"项目/施工经理"。空缺职位被描绘为与指定为"采购"的职位并列工作，同时监督"监督/总承包商"，即[已隐去]及其公司，以及"后备监督/总承包商"，该职位将"按需"填补。尽管[已隐去]在单独的"分包商名单"中被列为总承包商，但该个人未被纳入组织架构图，申请人也未在首次讨论其人员配置安排的支持声明中将其包括在内。这一遗漏表明申请人在提交本申请时并未定期依赖[已隐去]的服务。图表其余部分列出了各种分包商，这些分包商将受"监督/总承包商"的监督。

在补件通知（RFE）中，审理主任注意到受益人（Beneficiary）是申请人（Petitioner）唯一的雇员，并认可申请人使用承包商和服务提供商作为其组织结构的一部分。然而，审理主任质疑申请人的人员配置安排是否足以使受益人免于必须主要履行非管理性工作职责。

作为回应，申请人提供了一份陈述，声称其组织由三个部门组成，每个部门由三名部门经理之一管理。I I被列为建筑和改造部门的经理，J l被列为多户单元/酒店部门的经理，I 5被列为景观维护部门的经理。然而，申请人未提供一致、可靠的证据表明在本申请提交时其正在承包这三名个人的服务。例如，申请人提供了其2021年交易报告，列明了2021年支出的名称、日期和金额。然而，该报告未包含任何对I I的提及，并且显示向D I l的第一笔付款直到2021年11月9日才发生，即本申请提交后四天。申请人还提供了针对 的基于绩效的合同，以及美国国税局1099-NEC表格，显示这三名个人在2021年均从申请人处获得了非雇员报酬。然而，在提交时，只有I l被纳入申请人的组织结构图，并且只有他被具体列入申请人讨论其人员配置安排的初始支持声明中，尽管基于绩效的合同条款显示这三份合同均早在2021年11月本申请提交之前就已生效。6 申请人必须通过独立的、

5 记录中包含该姓名的两种不同拼写；初始支持文件将该姓名列为I，但后来提交的文件将其列为I 。尽管拼写不一致，我们推定两个版本均指同一人。
6 I各自的合同显示生效日期为2021年1月4日，而合同显示生效日期为2021年8月2日。

客观证据来指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，如果I l被承包以填补“ 建筑部门经理 ”职位——该术语在其基于绩效的合同中明确约定——则不清楚为何在提交时提交的组织结构图将I 的职位称为“ 监督/总承包商 ”。此外，薪酬结构规定l 将获得24,000美元作为固定聘用费，按月分期支付2,000美元。然而，申请人的2021年交易报告显示未直接向l I付款，而是向I I——据称由I I拥有的公司——付款。尽管记录中包含一份单独的基于绩效的合同，列明申请人和I I为合同双方，但不清楚为何与该公司及其所有者签署了两份单独的合同，且两份合同均于2021年1月生效。我们还注意到，两份合同均未提及 在提交时据称所担任的双重角色，当时陈述称 不仅负责其作为“ 监督/总承包商 ”的主要角色，而且还临时承担“ 项目/施工经理 ”的角色，而申请人表示在提交时其正在寻求填补该职位。

此外，记录中包含关于 的相互矛盾的证据，其在原始组织结构图中被列为“ 采购 ”。即，申请人提交了一张由 μ出具的发票，附有手写备注称I I实际上是I I I的雇员，因此将由该雇主支付报酬。然而，该主张与记录中的一份基于绩效的合同不一致，该合同列明申请人和 为I I合同双方，且未表明l l是代表I]作为其雇主签署合同。如前所述，差异必须通过提交独立的、客观的证据来解决。参见同上。

补件通知回复中还包含一份更新的组织结构图，尽管与本申请提交的月份和年份一致，但与提交时提交的组织结构图明显不同。即，最近提交的图表描绘了修订后的人员配置结构，将先前指定的部门经理——I I I——纳入为受益人的直接下属，并显示受益人位于组织顶端，职位名称为CEO。尽管注册会计师和簿记员职位在两份组织结构图中均有描绘，但更新后的图表未包含采购职位（该职位先前分配给了l I），也未包含“ 项目/施工经理 ”职位（该职位虽先前空缺，但显示为“ 招聘中 ”，从而表明在提交时申请人打算填补而非删除该职位）。最后，尽管申请人声称其聘用了一名COO，这将导致部分工作职责从受益人转移至由新任COO履行，但两份组织结构图均未将COO职位纳入人员配置结构。

我们注意到，未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求的移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。参见同上。由于记录中没有任何证据解决上述关于申请人人员配置结构的异常和不一致之处，因此不清楚申请人将如何使受益人免于必须主要履行非管理性工作职责，以及申请人是否在

本申请提交时具备该能力。“ 主要 ”履行生产产品或提供服务所需任务的雇员不被视为“ 主要 ”从事管理或行政职位。参见，例如，该法第101(a)(44)(A)和(B)条（要求“ 主要 ”履行所列管理或行政职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

III. 结论

鉴于上述关于受益人工作职责和申请人人员配置的证据缺陷，我们认定申请人未能满足其举证责任，即证明受益人的拟议雇佣将属于行政职位，因此上诉将基于该理由被驳回。

命令：上诉被驳回。