APR282023_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：25691242 日期：2023年4月28日

对加州服务中心决定的上诉

表格 I-129，非移民工作者申请（L-1A 经理或高管）

申请人自述为一家住宅设计服务公司。其寻求依据 L-1A 非移民分类（公司内部调派人员）继续受益人作为其总经理兼首席执行官的临时雇佣。1 参见《移民与国籍法》（本法）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）将符合条件的境外雇员临时调派至美国从事管理或行政工作。

加州服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人将在美国受雇于管理或行政岗位。此事现由我方审理上诉。8 C.F.R. § 103.3。

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)。我方对本案问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我方将驳回上诉。

一、法律

为确立 L-1A 非移民签证分类的资格，符合条件的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从事管理或行政岗位，或从事需要专业知识（specialized knowledge）的岗位。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(1)。拟任美国雇主也必须是寻求以管理或行政岗位雇用受益人的符合条件的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(i)。

1 记录显示，申请人此前曾代表受益人提交过一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批，期限为2021年9月27日至2022年9月15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行政或管理岗位。

寻求延长涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人，必须提交：受益人在上一年度及延长申请下职责的说明；描述新运营机构人员配置及所设岗位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度已开展业务的证据；以及其与受益人的境外雇主保持符合条件关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、以管理或行政岗位受雇

需要处理的唯一问题是，申请人是否提供了充分证据证明受益人在美国实体的岗位将属于管理或行政岗位。申请人未清晰且一致地说明拟任岗位符合管理岗位还是行政岗位的雇佣。审理主任认定，申请人未能证明其将以主要为管理或行政岗位雇用受益人。我方同意，理由如下。

“ 管理岗位 ”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、专业或管理人员的工作，或管理组织内或组织某部门或分支的一项基本职能；在组织层级中处于高级别，或对所管理职能拥有对人事行动或职能的权限；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。本法第 101(a)(44)(A) 条。

“ 行政岗位 ”是指在组织内的任职，其中雇员主要指导该组织或该组织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权限；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

根据管理岗位和行政岗位的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。参见本法第 101(a)(44)(A) 和 (B) 条。申请人还必须证明受益人将主要从事管理或行政职责，而非与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)。此外，申请人必须清晰描述受益人将履行的职责，并说明该等职责属于行政岗位还是管理岗位。除所需的岗位职责描述外，我方还审查公司的组织结构、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，我方将讨论有关

受益人岗位职责的证据，以及有关申请人业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

作为门槛问题，主张受益人将作为“ 混合型 ”经理/高管履行的申请人，除非已证明受益人将主要从事管理岗位或行政岗位职责，否则不能满足其举证责任。参见本法第 101(a)(44)(A)-(B) 条。尽管在某些情况下可能存在同时符合管理岗位和行政岗位性质的职责，但申请人负有责任证明受益人的职责满足法定定义中管理岗位或行政岗位任一类别所列的各项标准。如果记录证据未能证明受益人将主要从事管理岗位或行政岗位的雇佣，则申请不得获批。

提交申请时，申请人表示除受益人外，其已聘用一名行政助理、一名项目建筑师和一名办公室经理。关于受益人的职责，审理主任指出，所提交的职责说明是对原办公室申请中受益人职责的重述，包含含糊的职责并列出宽泛的任务。因此，审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供有关受益人职责和美国实体人员配置的进一步证据和信息。

作为回应，申请人表示在未来两年内，受益人将在公司内部管理方向的指导与业务发展目标政策的制定之间分配时间。申请人还提交了以下受益人职责概述：

公司内部管理方向的指导（40%）

- 对所有人事事项行使完全的行政控制，包括聘用所有人员、设定绩效标准、决定员工薪酬，以及在必要时解雇员工。
- 确保为所聘岗位建立适当的培训程序，包括第一年的办公室经理、项目建筑师和行政助理。
- 设定战略方向并设定关键绩效管理指标。
- 提供财务和绩效成果的季度仪表板分析。
- 规划团队的发展轨迹，并在服务交付质量保证和财务增长领域对照计划轨迹监测进展。
- 评估公司的角色以确定是否需要对业务计划进行调整，特别是在人员的聘用和解雇方面。
- 提供战略领导，并确定将采取的行动以纠正不良绩效、复制良好绩效并奖励成就，包括时间表和成本。

• 确保与所有员工及团队商定年度目标，并确保所有员工得到培训和发展。

为业务发展制定目标和政策（60%）

• 发展业务关系，为[申请人]创造并洽谈新的收入，以达到约定的月度及年度开票收入目标。
• 作为组织的对外形象，受益人将通过面对面会议、电话、营销材料和电子邮件等直接沟通方式，向潜在客户代表[申请人]。
• 管理所有客户的重要外部关系。
• 履行合同并成功移交给公司内部人员，包括项目建筑师和办公室经理。
• 带领员工保持干劲、动力和对细节的高度关注，确保[申请人]的所有机会均被把握和探索。
• 以专业方式代表[申请人]参加行业活动和贸易展会，将借助[申请人]获取业务线索和联系人的意图。
• 始终利用受益人认为最适合完成此目标的员工，开发、管理和维护潜在业务管道。
• 按照申请人的程序，创建并对所有客户提案、合同及任何进一步文件负责。
• 透彻理解客户的目标、预算及其项目的总体目标。
• 参与投标响应，并及时准确地处理信息请求。
• 及时了解影响设计和建筑行业的问题。

在拒绝通知中，审理主任认定申请人未能证明受益人的职责一直是、并将主要是管理性或行政性的。审理主任再次指出，职责说明未清晰概述受益人实际履行的职责，也未说明受益人将如何从履行非合格任务中解脱出来。审理主任还认定，申请人未能证明受益人的下属员工将使其从履行非合格职责中解脱出来，并特别指出，申请人为回应补件通知（RFE）而对组织结构所作的修改构成重大变更。

在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误，并主张尽管受益人的所述职责更类似于行政性职责，但它们仍符合管理性和行政性两种身份的定义。申请人重新提交了此前提交的受益人职责概述，称该文件为受益人“行政”职责的摘要，同时声称他正在管理美国实体并监督其新聘用的人员。

在此，申请人对受益人的雇佣提出了相互矛盾的主张。一方面，它称受益人将履行“行政职责”，侧重于政策、

目标和战略；另一方面，它称受益人将管理人员，包括雇用、培训和监督新员工。此外，尽管申请人提供了带有时间分配的工作职责细分，但并未清晰描述受益人的拟议职位，也未传达对其实际日常任务的有意义理解。例如，申请人称受益人将为申请人设定战略方向并设定关键绩效管理指标，但既未指明这些关键指标，也未提供描述公司方向设定方式的具体信息。同样，职位描述宽泛地称受益人将提供战略领导，而未详细说明该职责将涉及的任务。仅陈述受益人模糊的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任务。实际职责本身将揭示雇佣的真实性质。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)。

申请人还称受益人将作为组织的对外形象，指出他将在面对面会议、电话、营销材料和电子邮件中代表申请人，并在行业活动和贸易展会上代表申请人以获取业务线索和联系人。申请人还声称受益人将处理所有外部客户账户。主要履行生产产品或提供服务所必需任务的雇员，不被视为“ 主要 ”从事管理性或行政性工作。参见，例如，该法第101(a)(44)(A)和(B)条（要求“ 主要 ”履行所列管理性或行政性职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

申请人未一致说明受益人的工作职责应归类为行政性还是管理性，并且还提供了有缺陷的职位描述，使人无法有意义地准确理解受益人将如何指导组织的管理并制定组织政策，或如何管理组织并担任人事经理。此外，受益人将管理或指导业务这一事实，并不必然确立其符合该法第101(a)(44)条含义内以管理性或行政性身份作为公司内部受调人（intracompany transferee）的资格。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责在性质上“ 主要 ”是管理性或行政性的。该法第101(A)(44)(A)和(B)条。尽管受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并具备在自由裁量决策方面所需级别的权限，但仅凭这些要素不足以证明受益人的实际职责在性质上主要是管理性或行政性的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未能满足上述基本要求，妨碍了我们评估受益人在美国组织范围内的角色。

B. 人员配置

除所要求的工作职责描述外，我们还审查公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人从履行运营职责中解脱出来、业务性质，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。此外，如果将人员配置水平用作确定个人是否以

管理性或行政性身份行事的因素，我们必须结合组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需求。参见该法第101(a)(44)(C)条。由于申请人必须在提交申请时满足所有资格要求，我们必须考虑公司在2022年9月提交延期申请时的状况。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在提交延期申请时，申请人有四名雇员：受益人、一名执行董事、一名项目建筑师和一名办公室经理。根据申请人的组织结构图，所有三名雇员均直接向受益人报告。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出这些个人的职位描述存在缺陷，并要求提供有关其在公司内角色以及他们如何使受益人从履行非合格职责中解脱出来的更多信息。审理主任还指出，未提供有关其职位要求或教育背景的任何信息。此外，审理主任特别指出办公室经理所述职责存在差异，其中包括“ 监督监控员工的工作 ”。审理主任指出组织结构图显示办公室经理监督下没有下属员工，因此要求就此问题作出澄清。

作为回应，申请人提交了一份更新的组织结构图，显示申请人直接监督办公室经理和执行助理，且办公室经理现在直接监督项目建筑师。正如审理主任所指出的，该组织结构图与为支持延期申请而提交的图表不同，在后者中受益人直接监督上述所有三个职位。

在上诉中，申请人承认审理主任对修改后的组织结构图的关切，但侧重于受益人在运营第一年决定雇用办公室经理而非其商业计划中最初表明的设计建筑师。申请人声称，雇用办公室经理对于使受益人能够主要履行其职位所要求的管理性和行政性职责至关重要。然而，申请人未澄清其组织结构层级如第二份组织结构图所示被修改的原因。

经审查，我们同意审理主任的认定，即修改后的组织架构图构成重大变更。在针对补证通知（RFE）的答复中，申请人修改了申请人的组织结构。总之，最初的架构图显示项目建筑师直接向受益人汇报，而第二份架构图将项目建筑师的监督职责下放给了办公室经理。

补证通知（RFE）的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在答复补证通知时，申请人不得向受益人提供新的职位，或实质性改变职位的名称、其在组织层级中的权限级别或其相关的工作职责。申请人必须证明，在提交申请时向受益人提供的职位有资格被归类为管理或行政职位。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如果对最初的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与

记录中的事实不符的申请。申请人在答复审理主任的补证通知时提供的信息并未澄清或更具体地说明办公室经理职位的原始职责，而是修改了申请人的组织结构，以与办公室经理所声称的监督职责相对应。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种。2 见该法第 101(a)(44)(A) 条。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。与“ 经理 ”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能力行事，除非其所监督的雇员是专业人员。 ”同上。如果受益人直接监督其他雇员，受益人还必须有权雇用和解雇这些雇员，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

尽管不要求受益人监督人员，但如果申请人声称受益人的职责涉及监督雇员，则申请人必须证明下属雇员是监督、专业或管理人员。见该法第 101(a)(44)(A)(ii) 条。

尽管补证通知中已要求，申请人未提供履行其行政助理、项目建筑师和办公室经理职责所需的教育水平。任何未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查线索的行为，均应成为拒绝申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。因此，申请人未能证明受益人的下属拥有学士学位且其职位要求此类学位，从而使我们能够将这些雇员视为专业人员。申请人也未表明受益人的下属监督其他雇员，或他们管理某个部门或职能，从而可被归类为经理或主管。尽管申请人针对补证通知修改了其组织架构图，使办公室经理职位在性质上具有监督性，但新架构图并未澄清或更具体地说明办公室经理职位，而是修改了申请人的组织结构，赋予办公室经理一个监督头衔。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（USCIS）的要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在确定受益人是否监督监督人员时，我们不会考虑组织架构图中办公室经理的新职位。

基于上述理由，申请人未能证明受益人的下属雇员是监督、专业或管理人员，如该法第 101(a)(44)(A)(ii) 条所要求。

正如申请人在上诉中所指出，如果人员配置水平被用作确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，USCIS 必须考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。见该法第 101(a)(44)(C) 条。然而，法规对“ 新办公室 ”申请的延期规定了严格的证据要求，并要求 USCIS 审查

2 在此，申请人未声称受益人将受雇为职能经理。

申请人的组织结构和人员配置水平。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(D)。8 C.F.R. § 214.2(l)(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。如果企业在一年后没有足够的人员配置以使受益人摆脱主要履行运营和行政任务，则申请人依规定不符合延期资格。

在本案中，申请人尚未达到能够以主要管理或行政职位雇用受益人的程度。如上所述，除了受益人含糊陈述的职位描述外，该描述还表明受益人将成为申请人的主要对外形象。申请人声称受益人将处理与其客户的所有外部关系，将代表申请人参加行业贸易展以招揽潜在业务，并将与客户面对面会晤以及分发营销材料。此类职责似乎更类似于营销或销售助理的职责，而非经理或行政人员的职责。因此，尽管申请人声称受益人一直并将继续以主要管理或行政能力受雇，但并未解释在提交申请时受益人如何摆脱履行不符合资格的职责。

总之，8 C.F.R. § 214.2(l)(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。如果企业在一年后没有必要的人员配置以充分使受益人摆脱履行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。在此，申请人既未在其运营背景下充分描述受益人的工作职责，也未证明在提交申请时有足够的下属员工可履行企业不符合资格的运营和行政职责。

III. 遵从

最后，在涉及对先前已批准申请提出延期请求的事项中，USCIS 在适当情况下，当延期请求由相同当事方就相同非移民分类中的相同职位提交时，遵从先前的决定。一般见 2 USCIS Policy Manual A.4(B)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual；另见 USCIS 政策警报，PA-2021-05，Deference to Prior Determinations of Eligibility in Requests for Extensions of Petition Validity（2021 年 4 月 27 日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20210427-Deference.pdf

然而，如果情况或资格要求发生重大变更，我们不遵从先前的批准。见 2 USCIS Policy Manual，同上，A.4(B)(1)。这包括法规要求在批准后满足标准的情形，例如 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 详述的新办公室 L-1A 延期申请（新办公室自初始批准之日起有一年时间支持行政或管理职位）。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)（寻求延期涉及新办公室的 L-1 申请的申请人必须提交受益人在过去一年及延期申请下职责的陈述；描述新运营人员配置的陈述以及所担任职位数量和类型的证据；证据

其财务状况的证据；其在过去一年一直开展业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据）。

正如审理主任所确认，受益人先前获批 L-1A 身份，授权其在所提供职位上为申请人工作。尽管先前存在资格认定，但申请延期申请有效性的举证责任仍由申请人承担。见该法第 291 条。在此，我们不遵从先前的批准，因为如上所述，记录未一致说明受益人的工作职责应归类为行政还是管理，并且包含有缺陷的职位描述，使人无法有意义地理解受益人究竟将如何指导组织的管理并制定组织政策，或如何管理组织并担任人事经理。此外，现有记录无法可信地证明申请人在一年后拥有必要的人员配置以充分使受益人摆脱履行运营和行政任务。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未能以优势证据标准证明其将以主要管理或行政职能雇用受益人，也未能证明其新设办公室在2022年9月提交延期申请时已发展到能够支持一个主要管理或行政职位的程度。

裁定：上诉被驳回。