APR302020_03D7101 · 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

案号：7871422 日期：2020年4月30日

对加州服务中心决定的申诉

申请：表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家通信电缆的制造商和销售商。其寻求以L-1A非移民身份继续临时雇用受益人担任其总裁，该身份适用于以经理或高管身份来美国工作的公司内部调任人员。移民与国籍法（本法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加州服务中心审理主任撤销了该申请的批准，认定申请人未能按要求证明受益人将在美国以经理或高管身份受雇。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们认定申请人未能推翻审理主任的决定。因此，我们将驳回上诉。

一、法律框架

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“担任经理、高管或涉及专业知识”的职位。本法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以经理或高管身份为其同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

根据美国公民及移民服务局的规定，L-1A申请的批准可在六种特定情形下经通知予以撤销。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)。为适当撤销申请的批准，审理主任必须发出撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细说明以及允许反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。

二、以高管身份在美国受雇

申请人将拟议职位称为“ 统领公司员工的高管 ”，从而表明受益人将以高管身份受雇。1

“ 高管身份 ”是指在某一组织内的任职，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；并且仅接受该组织高层高管、董事会或股东的一般监督或指导。本法第101(a)(44)(B)条。

基于经理身份的法律定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。本法第101(a)(44)(A)条。申请人还必须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)。

工作职责的描述必须清楚地描述受益人履行的职责，并表明此类职责属于经理身份还是高管身份。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，我们还会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，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质及其人员配置水平的证据。

A. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以高管身份行事的因素，我们会考虑该组织在整体目的和发展阶段方面的合理需求。见本法第101(a)(44)(C)条。

在申请表中，申请人称其成立于2012年，并主张在本申请提交时的2018年4月有七名雇员。在支持性说明信中，申请人重申了该主张，并称除提交时声称雇用的七名雇员外，其“ 预计将雇用更多雇员 ”。申请人称两名副总裁和一名“ 副总裁兼总经理 ”将直接向受益人汇报，一名销售经理、一名内部销售协调员和一名运营经理将向“ 副总裁兼总经理 ”汇报。申请人提供了一份组织结构图，该图展示了这一人员层级结构，并列出了所列六个职位中的六个职位的姓名。由于该图未列出销售经理的姓名，该职位在提交时似乎空缺。在回应证据请求（RFE）时，申请人提供了一份新的

1 申请人并未主张受益人将以经理身份受雇。

组织结构图，描绘了不同的组织结构，其中包含六名而非原组织结构图所描绘的七名雇员。尽管两份图表均将受益人描绘在层级顶端，但回应RFE时提供的图表既未包含原图表中的销售经理，也未包含“副总裁兼总经理”，并且显示受益人管理一名运营经理和三个副总裁职位——“副总裁/董事会成员”、“副总裁/董事会成员”和“销售副总裁/董事会成员”，其中在原图表中被列为“副总裁兼总经理”职位的人管理一名销售协调员，原图表将其描绘为“内部销售协调员”。申请人还提供了其加利福尼亚州和堪萨斯州的州季度工资报告。加利福尼亚州2018年第一季度的工资报告显示，在提交申请前的三个月中，申请人仅在2018年1月向一名雇员支付了工资，而在2018年2月和3月未支付任何工资。堪萨斯州的工资报告仅涵盖2017年的工资，并显示申请人在四个季度中的每个季度仅向一名雇员支付了工资。申请人未提供证据表明其在本申请提交时的2018年4月雇用了谁。

尽管最初批准了该申请，但在随后审查记录后，审理主任认定申请人未能证明资格，因此发出了撤销意向通知（NOIR），指出申请人最初声称的雇员人数与USCIS实地访问期间收集的信息之间存在不一致，该信息表明申请人仅有两名雇员，且没有工资证据。NOIR认定雇员人数上的差异表明存在故意虚假陈述。

作为回应，申请人否认作出故意虚假陈述，解释称列为受益人下属的其中一名雇员在申请提交后约五个月终止了与申请人的雇佣关系。申请人承认无意中列出了一名其雇佣关系已于2017年终止的人员，但声称已雇用一名新雇员作为替代，并坚持其“目前”有七名雇员。为支持该主张，申请人提供了2019年4月的电子邮件往来，表明该人员与申请人的雇佣关系2始于2019年5月，即本申请提交一年多之后。同样，尽管同一电子邮件往来表明申请人雇用了该人员，但该雇佣关系同样直至2019年5月才开始，因此与申请人在本申请提交时雇用了谁的问题无关。在另一份声明中，申请人的一名副总裁声称该人员和另一名雇员为申请人及其美国关联公司“履行双重角色”。然而，未提供任何解释说明这些“双重角色”如何服务于申请人的业务目标，或鉴于当时两人实际上均未为申请人工作，这些雇员如何（如有）能在本申请提交时支持受益人。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人还主张，在确定受益人是否将以高管身份受雇时，USCIS必须考虑“代表其组织工作的所有人员”，包括在其总部工作的人员、外部销售人员以及“生产者”，以及六名雇员，其

2 该电子邮件表明，在2019年5月之前，该人员为~--------~工作，即申请人的美国关联公司，该公司由受益人持有多数股权。

为申请人的中国关联公司工作，并被主张为其美国机构提供支持。
为支持该论点，申请人引用了 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO 2016年4月14日)，并提供了该外国实体的部分组织架构图，其中列明受益人的职位名称为“ 董事长兼总经理 ”，并突出标示了该外国实体的五个职位为受益人的下属。该架构图标题处还载有该外国实体的名称，且未包含美国支持人员；也未提供外国雇员的职位说明，以解释他们将如何支持申请人的美国运营。此外，申请人并未提供一份纳入所有被主张支持美国运营的职位的综合组织架构图，而是提供了分别描绘美国实体和外国实体各自层级结构的单独架构图，二者均未包含对方的人员或外部承包商，从而削弱了其在 NOIR 答复中提出的新主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

此外，尽管申请人声称 NOIR 答复中包含“ 显示这些雇员薪酬 ”的证据，但其并未提供此类证据。相反，申请人提供的电子邮件往来要么提及其中两名外国雇员，要么显示这些雇员是电子邮件的发起人或收件人。

在撤销决定中，审理主任重申了 USCIS 实地考察期间收集的信息，认定受益人在提交申请时并未监督七名雇员。审理主任指出，在 USCIS 实地考察期间，在申请人的营业场所仅遇到两人，且未提供证据显示申请人向这些个人支付了工资。

在上诉中，申请人主张，其提交申请时雇员人数方面的不一致是“ 雇员离职和起始人数不正确 ”所致，而非故意虚假陈述。我们注意到，尽管审理主任在 NOIR 中使用了“ 故意虚假陈述 ”一词，但其最终并未在撤销通知中作出故意虚假陈述的认定，因此申请人对此类认定提出异议的论点被视为无实际意义。

申请人还主张，审理主任未考虑受益人在“ 更广泛的合格国际组织内 ”的角色，因而忽视了 Matter of Z-A- 中的认定。Adopted Decision 2016-02。我们不同意申请人将其自身事实和证据与所引决定中的情形所作的类比；在该决定中，申请人提供了“ 大量证据 ”，显示除其美国雇员外，它还依赖其日本母公司的八名员工“ 专门支持受益人的工作 ”，以管理一项对该组织至关重要的职能。Id. 在此，申请人并未主张或提供证据显示受益人将管理一项至关重要的职能；相反，其主张受益人将以高管身份受雇，在该职位上制定组织的目标和政策。

此外，申请人未提供充分可靠的证据，显示其在本申请提交时在美国拥有七名雇员，或显示其外国关联公司有指定雇员被分配职责以支持其美国制造和销售运营。尽管申请人在上诉中声称其“ 根据其更宽泛的定义 ”列明了雇员，其中包括“ 在公司总部工作、在国外的销售人员和在美国的生产人员 ”，但其并未界定“ 公司

总部 ” 或 “ 在美国的生产人员 ” 的含义，也未指明其主张的员工中哪些属于 “ 总部 ” 或美国 “ 生产人员 ” 的一部分。申请人也未提供证据支持其关于签约外部销售代表以协助销售其产品的主张。如前所述，申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，我们不同意申请人关于其支持人员规模 “ 根据法律是一个非因素 ” 的主张。尽管公司规模本身可能并非拒绝该类别签证申请的唯一因素，但 USCIS 将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺乏将履行公司非高管运营职责的雇员，或公司未以常规和持续的方式开展业务。Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。当 USCIS 注意到记录中的差异时，公司规模可能尤其相关。参见 Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15。

正如审理主任决定中初步讨论的那样，本案申请人未提供充分可靠的证据显示其在本申请提交时雇用了哪些人员。缺乏这一关键信息，我们无法认定申请人在提交申请时能够使受益人免于主要履行非高管工作职责。

B. 工作职责

接下来，我们将讨论受益人将履行的职责。我们注意到，实际职责本身揭示了雇佣的真实性质。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)。

在最初的 supporting cover letter 中，申请人表示，受益人在其美国职位上将制定政策，为公司提供 “ 总体方向 ”，“ 制定中期和长期商业战略 ”，作为最高管理层指导并协调 “ 运营活动 [原文如此] ”，指导并监督 “ 整体运营 ” 以及履行公司运营职责的下属经理和雇员，并设定和调整利润目标。在回应 RFE 时，申请人侧重于受益人的自由裁量权水平，称受益人 “ 对组织的成功负责 ”，其 “ 提供领导和战略规划 ” 并 “ 管理高级管理团队 ”。申请人还提供了以下工作职责分解及相应时间分配：

- 20% 用于确立 “ 长期目标、战略、计划和政策 ”；
- 20% 用于作为战略合作伙伴制定 “ 计划和方案 ”；
- 20% 用于就规划、新方案、战略和 “ 监管行动 ” 相关事项评估并向董事会成员和经理提供建议；
- 20% 用于改进 “ 整体运营和效率 ”；
- 10% 用于担任各类合同的财务顾问；以及
- 10% 用于按需出差并与投资者、合作伙伴和客户会面。

申请人在其 NOIR 答复中未进一步说明受益人的实际工作职责。相反，申请人逐字重述了最初

支持声明中关于受益人在商业目标和战略、“ 运营活动 ”及下属雇员方面的角色和自由裁量权的内容，并补充称受益人最近参加了一个贸易博览会，在那里“ 与九十名客户建立了联系 ”，以努力拓展申请人的业务。申请人未说明受益人将把多少时间用于这一非高管销售和营销职能。“ 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 ”以高管身份受雇。参见，例如，法案第 101(a)(44)(B) 条（要求“ 主要 ”履行所列高管职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

受益人将管理或指导一家企业这一事实，并不必然确立其符合法案第 101(a)(44)(B) 条含义内以高管身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责“ 主要 ”属于高管性质。Id. 尽管受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并在自由裁量决策方面拥有必要程度的权限，但仅凭这些要素不足以确立其实际职责将主要属于高管性质。因此，我们依赖关于受益人实际日常任务的具体信息，作为判断受益人职责是否主要属于高管性质的重要指标；否则，满足定义将仅仅是对法规的重复。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1108。

在此，申请人提供了一份含糊的职位描述，侧重于受益人对政策和商业策略的自主裁量权程度。然而，申请人未列出受益人确立的任何目标、战略或政策，未具体说明其作为“ 战略伙伴 ”制定的任何计划或方案，也未指出受益人曾向董事会成员和管理人员提供建议的任何“ 新项目 ”或“ 监管行动 ”。换言之，申请人提供的职责清单过于宽泛，以致可适用于任何高管，而不论特定业务的性质或规模。然而，这些宽泛的主张未能披露受益人在申请人运营的具体情境下每日或每周将采取的具体行动，而该运营在提交本申请时由有限的人员组成，可能仅有2名员工。

鉴于申请人人员配置和工作职责方面的证据不足，我们无法衡量在提交本申请时申请人能够在多大程度上使受益人免于将时间主要用于履行非行政性任务。因此，我们无法认定受益人将在获批申请下以行政身份受雇。

裁定：上诉被驳回。