AUG042020_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

案卷编号：7863578 日期：2020年8月4日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人是一家营养食品和补充剂分销商，寻求根据 L-1A 非移民类别临时雇用受益人担任其总裁，该类别适用于以经理或高管身份来美国就业的跨国公司内部调职人员。
《移民与国籍法》（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人未能按要求证明：(1) 受益人拟议的美国职位将属于经理或高管身份，以及 (2) 受益人曾在国外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。参见该法第 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-1A 非移民签证类别的资格，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“ 以经理、高管或涉及专业知识身份 ” 工作。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经理或高管身份继续向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有资格在美国履行拟提供的服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、以高管身份在美国就业

本讨论中要处理的主要问题是，申请人是否证明受益人拟议的美国职位将属于高管身份。1

1 申请人未主张受益人将以该法第 101(a)(44)(A) 条所定义的经理身份受雇。

“ 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；在酌情决策中行使广泛的自由裁量权；并且仅接受该组织更高级别高管、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

要符合 L-1A 非移民签证类别的高管资格，申请人必须证明受益人将履行该法第 101(a)(44)(B)(i)-(iv) 条法定定义中规定的高层职责。如果记录未能证明所提供职位满足全部四项要素，我们便不能认定其为合格的高管职位。

如果申请人证明所提供职位满足法定定义中规定的全部要素，申请人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)。在确定某一受益人的职责是否将主要属于高管职责时，我们考虑申请人对工作职责的描述、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和人员配备水平的证据。

A. 工作职责

在一封支持性说明信中，申请人称其过去五年一直从事营养食品和补充剂的生产和销售。申请人解释说，受益人的中国外国雇主——被描述为一家中型建筑公司——由于中国对美国健康食品和营养补充剂的需求日益增长，最近收购了申请人的多数股份。申请人还指出，受益人之所以被选调至美国，是为了成为 “ 我们公司的领导者和首席执行官 ” 。

申请人概述了受益人作为 “ 首席执行官/总裁 ” 的拟议职责，指出她将：(1) 为公司制定总体目标和目的；(2) 批准公司规章制度；(3) 审查和批准费用预算并审查财务报表；(4) 制定公司结构并批准聘用高级别员工；(5) 与其他公司的高管协调和/或参加重要贸易会议；以及 (6) 对美国公司承担全部盈亏责任，并向其海外母公司报告。

申请人还提供了以下她的职责细分：

- 按照为公司概述的愿景和目标指导和经营公司（每周8小时）

• 制定高质量的商业计划和战略，确保其与短期和长期目标保持一致（每周4小时）
• 公司业务的整体成功发展……建立公共关系并提升公司的知名度和形象（每周6小时）
• 在正在或计划向中国销售营养食品/产品的美国本地公司中识别并开发我们的客户群。凭借她的个人经验以及在中国现有的牢固联系和商业实践，总裁还将领导一个专业团队向中国销售美国营养食品（每周6小时）
• [充分]利用我们公司建立的与中国联系的 strength，该公司已经营多年并连接了中国的数千名客户。我们公司将为美国商家和制造商提供向中国销售其产品的机会（每周6小时）
• 领导和激励下属，提升员工参与度，打造高绩效团队。（每周2小时）
• 建立并维护透明且可问责的财务体系，以及公平且有回报的人事政策/准则（每周4小时）
• 其他（每周4小时）

在2019年5月7日签发的补件通知（RFE）中，2 审理主任告知申请人，其未清楚描述受益人将履行的职责。审理主任要求提供更详细的职位描述，概述其拟议的日常工作职责，并指示申请人说明她将如何主要履行属于该法第 101(a)(44)(B) 条 “ 高管身份 ” 法定定义范围内的职责。

作为回应，申请人提交了受益人的美国职位描述，仅作了少量轻微修改；然而，总体职责领域及分配给每个领域的时间基本保持不变。例如，申请人称她将每周分配八小时 “ 指导美国实体的管理……以实现我们成功运营业务的目标 ”，并每周分配四小时 “ 制定高质量的计划和政策 ”。申请人未进一步说明她为履行这些职责将实际执行的日常工作职责，而这些职责仅仅是对高管身份法定定义的转述。关于受益人就业身份的确凿性主张是不够的。仅仅重复法规或条例的语言并不能满足申请人的举证责任。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); Avyr Assocs., Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。

其他几项职责同样缺乏细节，未能充分解释受益人在申请人业务背景下日常将做什么。例如，申请人声称她将负责 “ 公司业务的整体成功发展 ”，这几乎无法让人了解她将履行的实际职责，而该职责领域内概述的少数任务，例如建立商业关系和与顾问协商，显然不属于高管职责。同样，申请人未解释如何

2 审理主任还于2019年3月18日签发了一份补件通知，但未在该通知中具体涉及受益人的美国职位。我们已考虑申请人针对两份补件通知提交的证据。

受益人“ 将充分利用我们公司母公司所建立的中国关系优势 ”为美国公司提供海外销售机会，或者这将涉及何种类型的职责。鉴于该外国实体经营一家中型建筑公司，而申请人称其制造和销售保健食品和营养补充剂，受益人在中国的“ 强大关系/网络 ”及其利用海外关系拓展业务的能力在适用于申请人行业方面并不明显，因此需要额外说明。例如，申请人未提供商业计划或其他概述说明其打算如何拓展中国市场，也未指明这些所声称的商业关系。

申请人未提供所要求的受益人职责详细分解，而是试图提供一些其声称受益人在等待本申请审理及在美工作授权期间已经执行的任务示例。然而，这些示例涉及人事事务，例如指示运营经理修改公司现有的员工绩效考核表，以及批准其提出的增聘员工建议。鉴于申请人表示受益人每周仅花两小时处理人事事务，这些示例无助于说明她将主要如何分配时间。

总体而言，由于对受益人职责的描述过于宽泛，我们无法认定她将主要从事行政职责。仅列举受益人模糊的工作职责或宽泛表述的商业目标是不够的；法规要求对受益人的日常工作职责进行详细描述。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)。在此，申请人提供的职位描述存在缺陷，侧重于受益人对政策、商业战略和公司整体发展的自由裁量权，却几乎没有说明受益人领导申请人三至四人保健食品和营养补充剂业务增长时构成其角色的实际日常或每周任务。

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该法第101(a)(44)(B)条含义内以行政身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位职责在性质上“ 主要 ”为行政性。同上。在此，由于上述缺陷，我们无法认定受益人的时间将主要分配给行政性质的任务。

B. 人员配置

接下来，我们将讨论申请人在提交申请时的人员配置。如果将人员配置水平用作确定个人是否以行政身份行事的因素，则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。

申请人声称在2019年3月提交申请时有四名员工。在其初始支持信中，申请人列明了九个职位并提供了职责描述，包括总裁/首席执行官、运营经理、高级助理、簿记员、商业顾问、营销

专员、营销助理、办公室助理和佣金制销售人员。其还提交了一份组织架构图，显示类似的人员配置，但未包含营销专员职位。该图显示受益人将直接监督运营经理及独立业务和财务顾问，而运营经理将监督所有下级员工。信件和图表均未列明任何员工姓名，且申请人未提供证据支持其提交申请时有四名员工的主张。

当申请人于2019年4月回应审理主任的第一份补件通知时，申请人表示其当时员工仅包括一名运营经理[已隐去]和一名营销专员[已隐去]，并提供了其2018年国税局W-2表格、工资和税务报表的副本。申请人还提交了一份“ 人员提案 ”，表明公司打算聘用一名办公室助理和至少一名“ 营销专员（助理） ”。

最后，在回应第二份补件通知时，申请人提供了一份更新的组织架构图，表明公司已聘用一名高级助理[已隐去]和一名办公室助理[已隐去]。随附的工资单证据确认运营经理和营销专员持续在职，并显示新员工于2019年5月聘用，即申请提交两个月后。申请人表示公司预计“ 到2019年底组建一支8名专业人员组成的团队 ”，并强调受益人“ 将主要以行政性质运作 ”。

审理主任认定，申请人未能确立其已有足够人员使受益人免于主要从事不符合资格的职责，或公司 otherwise 具备支持行政职位所需的组织结构。

在上诉中，申请人主张证据表明其将在“ 上述申请获批后一年内 ”拥有足够员工支持行政职位。申请人似乎引用了适用于在美国经营不足一年的“ 新办公室 ”L-1A申请的规定，该规定定义于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 ”在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。记录显示，此处的申请人成立于2013年，并声称自那时起一直经营。它不是新办公室，因此不能获得一年时间来发展到能够支持行政职位的程度。

申请人还强调其目前有一名下属经理监督三名员工，但如上所述，其仅记录了提交申请时两名员工——运营经理和一名营销专员——的雇佣情况。根据8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，申请人必须在提交申请时确立所请求福利的资格。申请不能在其后根据新的事实情况变得符合资格后于未来日期获批。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。因此，申请人不能基于申请提交两个月后聘用的员工或预计未来聘用的员工来确立资格。

该法第101(a)(44)(C)条规定，如果人员配置水平被用作确定个人是否以管理或行政

身份行事的因素，USCIS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。然而，结合其他相关因素考虑申请公司的规模是适当的，例如缺乏将执行非管理或非行政运营的员工。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)。

申请人表示其运营经理实施公司政策、起草预算、制定业务和营销战略、监督日常运营、评估员工、参与员工聘用和解雇，并将协助总裁，而营销专员负责市场研究和分析以及营销活动的开发。申请人并未声称这两名员工将支持行政职位，而是表示一旦公司人员配备齐全，其将能够在一年内支持该职位。因此，申请人未能表明其提交申请时的人员配置构成足以支持受益人担任要求她将时间主要用于执行行政级别任务的职位。

最后，我们认可申请人声称其计划扩展活动以涵盖中国保健食品和营养补充剂市场，并打算依靠其新的外国母公司的增加投资和额外人员来实施这些计划。然而，申请人的当前业务活动及其扩展计划均未在记录中得到充分证明。事实上，关于申请公司提交的唯一证据是其2017年联邦所得税申报表，其中申请人自称为从事“运输”的“服务”公司。尽管该纳税申报表表明公司在2017纳税年度实现总收入508,107美元，但证据表明公司仍处于组织发展的初步阶段，仅有两名员工。尽管其声称计划在2019年将员工人数翻两番，但申请人并不能因此免除在提交申请之日满足法定要求的义务。

鉴于已讨论的关于申请人人员配置和受益人工作职责方面的证据缺陷，申请人未能证明在提交本申请时其能够使受益人免于将大量时间用于履行非管理性任务。因此，申请人未能确立其将以管理性身份雇用受益人，上诉将被驳回。

III. 保留问题

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于受益人是否曾在国外以管理性身份受雇的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。