AUG082019_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

案由：U-P-G- 日期：2019年8月8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

申请人自称从事“ 国际业务 ”，寻求根据L-1A非移民身份类别（公司内部调派人员）继续临时雇用受益人担任其总裁。《移民与国籍法》（本法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A类别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工作。

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在其此前海外任职期间受雇于管理或行政岗位。审理主任进一步认定，申请人未能证明受益人将在美国受雇于管理或行政岗位。

在上诉中，申请人主张审理主任未充分分析所提交证据为何不足以证明受益人在海外及在美国的管理和行政能力。申请人称，审理主任仅分析受益人是否符合经理资格，而未考虑受益人在海外是否以行政身份行事、以及在美国是否将以行政身份行事，此系错误。

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，符合资格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“ 担任管理、行政或涉及专业知识的岗位 ”。本法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或行政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从事的服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

案由：U-P-G-

二、定义

“ 管理能力 ”是指在组织内担任的职务，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支机构、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，或管理该组织或该组织部门或分支机构内的一项基本职能；在组织层级中处于高级别，或就所管理的职能而言，对人事行动或职能拥有权限；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。

“ 行政能力 ”是指在组织内担任的职务，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的自主权；并且仅接受该组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第101(a)(44)(B)条。

三、在美国从事管理或行政岗位的雇用

我们将处理的第一个问题是，申请人是否证明受益人将在美国受雇于管理或行政岗位。

在审查特定受益人的管理或行政能力时，我们将审查申请人对工作职责的描述。申请人对工作职责的描述必须清楚说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于管理或行政性质。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操作性职责、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，我们将结合有关申请人业务性质、人员配置水平和组织结构的证据，讨论有关受益人工作职责的证据。

A. 职责

根据管理或行政能力的定义，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的操作性活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人在回应审理主任补证要求（RFE）时提交的支持信中称，受益人自2015年10月起担任其总裁，其任务是“ 设立美国实体，监督和指导[其]整体管理和运营 ”。该

案由：U-P-G-

申请人进一步强调了受益人重点关注的总体成就和项目，包括设定“ 在研发……美国制造方面进行发展和财务投资 ”的方向。申请人表示，受益人通过一家美国供应商协调了“ 美国制造 ”。申请人还称，受益人“ 作出了各种行政决策，并在与其他公司领导或政府官员会面时代表公司，并代表公司签署合同或重要商业或法律文件 ”。申请人还强调，受益人带领公司“ 成功[在中国]获得了多种不同……的认证 ”，并促进了……的制造流程。

此外，申请人指出受益人与两家中国公司和“ 多个[中国]政府部门 ”举行了“ 多次会议 ”，以“ 为三方联合建设实验室进行战略规划 ”。申请人进一步表示，受益人建立了“ 国际物流和营销相关服务……为其客户提供优质和全面的服务 ”。申请人指出，受益人安排了支持服务……并将制造业务带到美国，以向中国市场提供……。

申请人还提交了一份冗长的受益人美国职责描述，包括以下部分职责：

• 进一步制定、补充和编辑公司的战略计划，分析公司在……领域的商业优势，分析公司在开发、营销和促进不同项目方面的潜力和能力；
• 作出总体决策，为公司发展设定各种目标和指标，例如建立国际合作以设立研究、研究和测试设施、仓储和物流服务的目标，包括短期（六个月至一年）和长期（三至五年）；
• 继续起草、确定、改进和解决公司在资金使用、投资、支出和费用方面的规则和政策，建立内部审计和监督制度；
• 根据发展需要调整公司的日常运营程序，包括监督和报告/监控方法和程序，以及具体指导方针，包括经理和雇员报告制度的时间、地点和方式；
• 继续定期（每周、每月、每季度）接收下属关于公司各主要职能的报告，并根据当前情况修订各职能的目标和计划；
• 就公司的政策和规则作出人力资源决策；
• 观察组织的职能，根据公司的业务运营需要，进一步调整和确定应增设或撤销哪些部门；
• 代表公司参加重要会议、谈判，并代表公司参加各种会议；

案由：U-P-G-

• 批准/取消重大合同或商业函件，审查和/或签署代表公司的重要商业函件，就必要的变更或改进提出意见、作出指示；
• 指导和指示绩效，改进和完善各部门的指导方针，主持经理和关键人员的每周、每月和每季度会议。

申请人提交了一份基本上泛泛而谈的美国职责描述，且几乎没有提供文件来证实受益人日常从事的符合资格的经理和行政级别任务。受益人的职责描述包含若干可适用于任何行业任何经理或行政人员的职责，几乎无法让人了解其实际的日常管理或行政任务。例如，申请人未充分详述或记录受益人对公司战略计划所作的变更、其推动的项目、公司使命、目标或其设定的指标、其制定的规则和政策，或其建立的合同谈判程序。同样，申请人也未阐明或记录受益人建立的内部审计和监督系统、其调整的运营程序、其实施的监督和报告方法与程序、其为公司职能修订的目标、其向下属发出的未来改进指示，或其制定的人力资源规则和政策。

此外，申请人未详述或用支持性证据证实其增设或撤销的部门，或其在绩效方面提供的指导和指示。总之，受益人的职责描述尽管篇幅较长，但其中几乎没有关于其实际日常管理或行政级别任务的可信实例。鉴于申请人声称受益人自2015年9月起一直以总裁身份行事，这种细节和文件的缺乏尤其值得质疑。1 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复法规条文而已。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)。

我们认可申请人提交了其他针对受益人活动的信息和文件，但我们认为该证据不足以证明其将在美国将大部分时间用于管理或行政职责。例如，申请人强调其与两家中国公司协调，与美国供应商建立~---------~服务。此外，申请人描述了在中国为获得 认证而进行的复杂申请流程，并提供了其获得针对特定l I的认证的证据。然而，尚不清楚这些活动如何证明受益人在申请提交之日将大部分时间用于美国的管理或行政级别职责。

申请人提交了一份其于2017年9月与两家中国公司签署的“ 合作协议 ”，据此各方同意就在美国进行的~----------~进行协调，以及另一份于2016年7月与一家美国公司签署的类似协议，以可能在美国提供这~ I。然而，截至申请提交之日，几乎没有迹象表明这些I I服务已充分发展。对于

1 申请于2018年8月30日提交。

例如，申请人的支持信仍提及“ 未来的仓储和物流 ”，且受益人的职责描述将研发讨论为将在六个月至一年内进行的l l。事实上，尽管受益人自2015年起一直担任其职务，申请人仍表示，在延期申请下其一项主要项目将是建立与提供其I I~-----~I服务相关的国际物流和营销。因此，尽管与其他公司谈判提供服务的总括合同可能包含一些符合资格的任务，但这些仅是2016年7月和2017年9月发生的一次性事件，在没有进一步解释和证据的情况下，尚不清楚这如何证明受益人在申请提交之日将大部分时间用于美国符合资格的管理或行政级别任务。

除此之外，申请人提交的用以证实其履行符合资格职责的可信证据很少。例如，在受益人的职责描述中，申请人提到其聘用了一名国际业务部经理、一名管理和财务经理以及一名其声称的销售和营销部经理；显然将这些作为其符合资格的管理或行政级别职责的实例。在每一种情况下，申请人对这些决定的描述都缺乏足够的细节和支持性文件。例如，申请人表示聘用国际业务部经理是因为其“ 在国际交易方面的专业知识和经验 ”，聘用财务经理是因为其是“ 公司管理专家 ”，而聘用销售和营销经理是因为其“ 在营销战略规划和开发新客户方面展示了技能 ”。

然而，这些关于受益人管理或行政级别决策的实例缺乏可信的细节，例如其决策的具体内容、支持这些决定的文件，并且其结论的理由过于含糊，与公司的具体业务几乎没有关系。此外，这些实例中的每一个，即使得到适当证实，也只是一次性的聘用决定，而非实际的日常管理或行政职责。总之，我们认为这些实例不足以可信地证明受益人在申请提交之日日常主要履行管理或行政级别职责；尤其是没有证据表明其与这些员工互动、这些下属经理履行其职责，或其向他们委派任务。

为进一步说明申请人提供的与受益人角色相关的支持性证据的含糊性质，申请人提交了两份会议纪要记录，涉及受益人和其声称的美国管理下属，时间分别为2016年7月和9月。然而，这些会议纪要包含的可信具体内容很少，仅作出含糊陈述，如指出受益人“ 分析并报告了其关于公司新方向和发展重点的决定，即在I !美国制造。 ”此外，会议纪要称“ 中国[原文如此]公司的营销团队进行了市场调研和分析并获得了有价值的信息 ”，以及其声称的管理下属“ 将继续为美国公司和[受益人]提供支持。 ”这些所称的会议纪要几乎无法说明这些会议上具体沟通了什么、完成了什么市场调研，或向受益人声称的下属委派了什么任务。

同样，申请人提交了一份日期为2017年2月的通用“ 公司政策/道德与一般标准准则 ”，作为受益人符合资格职责的表面证据。然而，该公司政策仅规定了可适用于任何行业任何工作场所的基本公司概念，该文件与其业务的具体情况几乎没有关系。申请人也未解释受益人在该政策上的工作（如有）。再次，申请人称受益人自2015年起一直以总裁身份行事；然而，其仅提交了三份含糊的支持性文件，以证实其在截至2018年8月期间管理一项所称的国际~---------~业务。几乎没有细节或文件足以佐证其在申请提交之日在美国以管理或行政身份行事，并将大部分时间用于符合资格的任务。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但其将管理或指导一项业务的事实并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)和(B)条含义内以管理或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的职责“ 主要 ”属于管理或行政性质。同上。受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并拥有在自由裁量决策方面所需级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责将主要属于管理或行政性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以管理或行政身份行事的因素，我们会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份组织结构图，表明受益人监督一名管理和财务部经理、一名国际业务部经理和一名销售和营销经理。此外，该图显示管理和财务部经理监督一名一般行政/客户服务员工，该员工又显示监督一名会计。该图还显示国际业务部经理监督一名营销专员，该专员又监督一名物流员工，而销售和营销部经理监督两名销售代表。

与受益人的职责描述类似，申请人就其组织架构图中成员的职责提供了笼统的描述，不足以充分证明他们实际履行其所声称的角色。例如，申请人含糊地称，管理和财务部门经理负责指导和协调公司的日常行政运营、确定公司发展所需的服务或产品、在日常活动中执行公司规章制度，以及监督国际业务的完整流程。然而，几乎没有说明他们指的是哪些行政运营、他们决定了哪些产品和服务、他们每日执行的是哪些规章制度，或者“ 国际业务流程 ”是什么。同样，申请人称国际业务部门经理计划和指导“ 公司建立国际平台的国际发展流程 ”，指导下属“ 创建国际业务发展方法 ”，并管理“ 向国际平台推广公司服务的方法设计 ”。首先，所声称的国际业务部门经理的职责似乎与受益人所声称的职责存在大量重叠；其次，这些职责并未提供可信的具体内容以佐证该所称下属经理的角色。例如，申请人在讨论国际发展流程或平台时所指为何并不清楚。

国际业务”，并管理“向国际平台推广公司服务的方法设计”。首先，所声称的国际业务部门经理的职责似乎与受益人所声称的职责存在大量重叠；其次，这些职责并未提供可信的具体内容以佐证该所称下属经理的角色。例如，申请人在讨论国际发展流程或平台时所指为何并不清楚。

此外，申请人解释称，销售和营销部门经理将其时间投入于“国际营销开发和业务管理”、“设计营销计划和销售策略”、监督下属销售代表进行“营销开发、销售、谈判和售后服务”，以及就服务的增加或删除作出决定。同样，下属销售和营销部门经理的职责描述未包含足以佐证该职位的充分细节，例如他们实施了哪些营销方案、执行了哪些销售策略、进行了哪些谈判，或增加或删除了哪些服务。事实上，正如我们此前所讨论的，记录中几乎没有证据表明申请人需要一个完整的销售和营销部门，包括一名经理和两名销售代表。从所提交的证据中并不清楚申请人在美国有重大的销售和营销活动，也不清楚其两名销售代表在销售什么。事实上，申请人承认其尚未在美国建立物流以支持其._____~服务。确实，对于所声称的客户服务员工和国际营销专员而言也是如此；即，几乎没有证据表明申请人有实质性的营销活动或客户来证明这些职位的合理性。

总体而言，所提交的证据并未表明申请人有足够的运营来支持其所声称的组织架构图。首先，申请人在支持信中称，其计划让美国供应商在美国提供._____.服务，并将这些汽车运往中国。然而，几乎没有支持性证据佐证其自2015年以来已充分发展该业务。申请人提及2016年与一家美国供应商签署的协议以及2017年与中国公司签署的协议；但几乎没有证据表明该业务已充分发展以支持其所声称的组织成员履行其角色。

例如，申请人声称其雇有一名全职物流员工，专注于运输
I；然而，其仅提交了文件以佐证两批货物的运输，且其最近的2017年Form 1120美国公司所得税申报表显示，该年度其仅发生了略高于5,000美元的运输费用。同样，申请人主张其雇有一名全职销售和营销经理、客户服务员工、营销专员和两名销售代表，但几乎没有证据支持其在美国有实质性的营销或广告活动，且2017年Form 1120中这些活动的费用仅为名义金额。总体而言，申请人提交了一份全面的组织架构图，表明其是一家功能完备的._____及出口业务；然而，支持性文件表明该业务尚未充分发展以支持这些员工。

此外，申请人提供了若干日期为2017年1月至2018年1月的发票，这些发票似乎存疑。申请人提供的大多数发票显示向

Matter of U-P-G-

中国公司（包括受益人的前外国雇主）收取费用，所涉服务含糊不清，如“ 制定增长战略 ”、“ 调查增长机会 ”、“ 发掘市场和客户洞察 ”以及“ 前景与战略方向 ”。除了这些含糊且不确定的发票之外，并不清楚申请人如何产生其2017年IRS Form 1120中所报告的一百万美元收入。

此外，申请人提供了日期为2017年1月至2018年7月的银行对账单，这些对账单几乎没有表明其是其所声称的功能完备的 及出口业务。该期间的银行对账单未包含其声称业务的常规运营支出；例如购买、营销、销售或运输的费用。事实上，在此期间，银行账户记录仅反映有线电视、手机和其他水电费账单的扣款，以支持其小型办公套间，但没有其他迹象表明该业务在正常运营。尽管如此，银行账户显示来自境外不明实体的大额存款，这些存款未作解释，且似乎与其所声称的美国业务及所提交的发票几乎没有关联。简言之，申请人所声称运营的支持性文件不足且不一致，不能支持其所声称的组织结构。申请人必须以独立、客观的证据指明真相所在，以解决记录中的这些不一致和模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑受益人将在美国以高管身份行事。“ 高管身份 ”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）中的较高职位，以及该人指导该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”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广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因其拥有高管头衔或因其作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视为该法意义上的高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导 ”。Id.

然而，正如我们所讨论的，所提供的证据不足以表明受益人将在美国以高管身份行事。申请人就受益人提交了一份过于笼统的职责描述，与其具体业务几乎没有关联，且包含极少可信细节。其也未提供足够的支持性文件以确立受益人所声称的高管级别角色。此外，申请人就受益人所声称的下属提供了同样含糊的职责描述，未能适当佐证其职位。再者，正如我们所讨论的，所提交的证据并未表明申请人的运营足以支持其所声称的组织结构。因此，申请人未能可信地确立受益人将在复杂组织层级内行事，并主要关注组织的广泛目标和政策而非其日常运营。

因此，基于上述理由，申请人未能确立受益人在延期申请下将以管理或高管身份行事。

IV. 在国外以管理或高管身份受雇

我们接下来要处理的问题是，申请人是否确立受益人在2015年作为非移民进入美国之前曾在国外以管理或高管身份受雇。鉴于上述不合格认定的决定性效力，即我们维持审理主任关于受益人所声称在美国的管理或高管身份的结论，我们将仅简要处理有关其先前国外雇佣的剩余问题。

申请人表示，受益人是该外国雇主的创始成员，并自2009年8月至2015年10月担任其“ 最高行政主管 ”。在一封支持信中，该外国雇主含糊地解释说，受益人“ 领导公司从服务提供商发展为多业务结构，包括技术服务、研究与开发、设计、制造、营销和销售以及售后服务支持，并进一步拓展了国际业务。 ”同样，申请人为受益人提供了一份同样笼统的境外职责描述，既未提供细节，也未提交具有证明力的文件，以证实其实施的“ 增加、合并或删除团队或小组的指导方针 ”、其对公司所做的“ 必要变革 ”、其制定的战略计划、其设定的愿景或使命，或“ 将公司带上国际平台 ”具体意味着什么。

此外，该外国雇主未详细说明受益人设计和确定的程序、其建立的行政流程和措施、其发布的一般管理指导方针、其为销售设定的目标和指标、其做出的财务决策、其制定的公司运营规章，或其谈判和批准的“ 重大合同 ”。这种细节和文件的缺乏尤其值得质疑，因为该外国雇主表示受益人担任其最高行政主管约六年。同样，具体细节显然是表明受益人的职责本质上主要是行政或管理性质的重要标志，否则满足定义就只是重复法规条文的问题。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108。

关于该外国雇主的组织结构，申请人提供了一份组织架构图，显示受益人监督一名总经理，该总经理监督一名副总经理。副总经理被显示为监督一名财务主管以及销售、营销、行政和售后服务经理。这些部门经理被显示为监督各种未具名的运营层面员工。总体而言，申请人表示受益人在境外监督31名人员。

然而，申请人仅提供了五名部门经理的职责描述，而这些下属职责描述与其在美国所声称的管理下属的职责描述非常相似。例如，与受益人的职责非常相似，境外行政经理的职责表明其任务包括监督公司的行政和人力资源管理、制定运营程序、解释规则、

政策和运营程序，并向公司提供必要服务。然而，几乎没有迹象表明其所指的是什么程序、规则、政策或服务，且其境外下属的职责描述不包含任何可信的细节。例如，申请人表示境外的销售经理的任务是指导和管理营销销售业务的整体活动、分析行业和竞争对手信息、领导下属制定新计划，并设计执行计划的具体步骤。然而，在每种情况下，都没有关于这些活动、竞争对手或计划的具体细节。

申请人还为所声称的境外财务、营销和售后服务经理提供了相应含糊的职责描述。同样，这些关于受益人所声称的境外管理下属的职责描述是笼统的，可以适用于任何行业或业务中行事的任何经理，且它们不能可信地证明该外国雇主所声称的组织结构。事实上，值得注意的是，记录中几乎没有支持性文件来证实这些境外经理在2009年至2015年期间担任其职务或接受受益人的指示。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在境外以管理或行政身份行事。

V. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未能证明受益人将在美国以管理或行政身份受雇，或其在境外以管理或行政身份受雇。在签证申请程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未能满足该责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of U-P-G-, ID# 4577634 (AAO Aug. 8, 2019)