DEC052019_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

案号：6785293 日期：2019年12月5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）

申请人自称为一家国际贸易公司，寻求以L-1A跨国公司调派人员非移民类别在美国临时雇用受益人担任其总经理。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否决了该申请，认定记录未能按要求证明受益人在国外受雇于管理或行政岗位。此外，审理主任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在否决申请时未考虑全部证据。申请人称，审理主任不当要求其明确说明受益人将担任管理岗位还是行政岗位，并主张该要求在适用法规中并未明确规定。申请人还主张，受益人在国外监督下属经理和主管，并将在美国从事同样的工作。

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，我们将驳回上诉。鉴于我们认定申请人未能证明受益人将在美国担任管理或行政岗位这一认定具有决定性效力，我们将保留审理主任决定中讨论的其余否决理由。

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进入美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“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，以管理或行政岗位继续为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从事预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、定义

“ 管理岗位 ”是指在组织内的一种职务，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，或管理该组织内的一项基本职能，或该组织的部门或分支机构；在组织层级中处于高级别，或对所管理的职能拥有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 ”是指在组织内的一种职务，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、在美国担任管理或行政岗位

我们将处理的唯一问题是，申请人是否证明受益人将在美国受雇于管理或行政岗位。作为初步事项，我们注意到，申请人未曾、且在上诉中仍未明确说明受益人是否符合行政人员或管理人员的资格，或两者兼有。

在上诉中，申请人轻视审理主任在否决决定中强调其未明确说明受益人将担任管理岗位还是行政岗位，并主张法规中并未规定必须明确说明该点的要求。然而，如前所述，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。主张受益人将作为“ 混合型 ”管理人员/行政人员的申请人，除非已证明受益人将主要从事管理或行政岗位的职责，否则不能满足其举证责任。参见本法第101(a)(44)(A)-(B)条。虽然在某些情况下，可能存在既符合管理性质又符合行政性质的职责，但申请人负有责任证明受益人的职责符合管理岗位或行政岗位法定定义中规定的每一项标准。如果记录证据未能证明受益人将主要从事管理或行政岗位，则申请不得获批。因此，申请人持续不愿明确说明受益人是否符合管理人员或行政人员资格，或两者兼有，使申请存在初步问题。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

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岗位。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的工作职责描述外，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实际职责和在业务中角色的因素。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、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

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

申请人称，其成立于2003年的外国母公司“ 专门从事各种自行车、自行车零件、体育用品、建筑材料、金属和化工产品及机械部件的研发、生产和营销 ”。申请人作为受益人外国雇主的全资子公司，表示其是一家“ 国际贸易公司 ”，已“ 进入儿童自行车和稀有金属市场 ”。申请人列明了受益人作为其总经理的以下职责：

• 确定整体业务运营的一般指导方针，如营销、国际开发和行政管理，以确保公司人员在不同层级的管理和发展中有明确的指导方针。（5%至15%）
• 在为公司的各项发展目标和指标做出最终决定，包括短期（六个月至一年）和长期（三年至五年）目标，以实现公司业务的最佳增长。（5%至15%）
• 设计并界定公司年度战略计划，涵盖公司各领域的整体发展，包括界定和阐述公司的愿景和使命，并分析公司的优势和重点。全年定期评估公司现状和商业环境，必要时对战略计划作出调整。（5%至15%）
• 就公司的组织结构做出决定，制定增设、合并或撤销部门/科室的指导方针，建立公司现行结构，并对组织进行必要调整，使运营更高效、更具竞争力。（5%至15%）

• 在主要领域作出最终行政决策，包括财务规划与预算、市场开发、会计程序、行政管理和投资。（10%至15%）
• 出席重要商务会议和公共活动（5%至15%）
• 批准/取消、审阅和/或签署代表公司的重要函件，包括重大合同。（5%至15%）
• 主持下属经理的每周、每月和每季度会议，必要时分配具体任务，审阅部门报告，必要时提供具体指导。（5%至15%）
• 设计并鼓励员工活动，以促进和提升员工忠诚与尊重的职业道德，鼓励下属成为公司团结的一部分，改善企业文化，确保公司的工作文化和工作环境积极且有利于促进高效愉快的工作环境。（5%至15%）
• 对经理和关键人员进行每月、每季度和每年[原文如此]的评估，并确定其绩效质量。（5%）。
• 通过批准聘用/解雇经理、专业人员和关键人员，作出最终人力资源决定。（5%至15%）

在后来的一份补件通知（RFE）中，审理主任指出受益人的美国职责描述“缺乏足够细节”，不足以证明其日常职责。作为回应，申请人未提供受益人额外的美国职责。

申请人提交了含糊的美国职责描述和不足以证实受益人日常符合资格的管理和行政级别任务的文档。受益人的职责描述包含若干通用职责，这些职责可适用于任何行业中的任何经理或行政人员，且几乎无法让人了解其实际的日常管理或行政任务。事实上，受益人的通用职责描述未具体提及其业务类型，也未提供其活动的可信示例。例如，申请人未充分详述或记录受益人所确定的与营销、国际开发和管理相关的“一般准则”、其就“各种目标和指标”作出的“最终决定”、其设计和定义的“年度战略计划”，或其设定的愿景或使命。

同样值得注意的是，申请人在受益人的职责中称其将对战略计划“进行定期评估”并“在必要时对战略计划作出调整”。然而，申请人未提供有关这一所称“战略计划”的任何细节，未提交任何文件佐证其存在，也未提供受益人对该计划所作调整的任何示例。同样，申请人提到受益人制定与营销相关的准则，但未提供有关该营销的任何细节；此外，提交的2018年9月财务文件和2018年IRS 1120表（美国公司所得税申报表）均显示公司没有与营销活动相关的明显支出。

同样，申请人未阐明或充分记录受益人所作的有关公司组织结构、其增设或合并的部门或科室的决定、其作出的“最终行政决策”或投资决策、其批准和签署的重大合同、

其向下属提供的指导、其为改善“企业文化”所采取的行动，或其参与的“最终人力资源决定”。这种细节和文档的缺乏尤其值得注意，因为申请人主张受益人在2017年1月至2017年12月期间依据一份新的办公场所申请担任其所称职位。1 尽管如此，申请人仍未提交对受益人职责的详细描述，以可信地传达其在企业内的日常任务。具体细节显然是判断受益人职责在性质上是否主要为行政或管理的重要标志，否则满足定义就只是重复法规而已。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一些与受益人所称在申请人处的活动相关的支持性文件，但这些证据未能可信地证明其已将或将会把时间主要用于符合资格的管理或行政级别职责。例如，申请人提供了一份未注明日期且通用的“员工手册”，其中规定了可适用于任何行业任何公司的工作场所规则和要求。正如审理主任所指出的，申请人除了一份日期为2017年10月、声称反映其批准该政策的简要“项目批准表”外，未解释受益人参与制定这一通用政策的情况。然而，对于受益人参与该政策的情况没有任何解释，也未说明这如何证明其将根据获批申请把时间主要用于管理或行政级别任务。

申请人还提供了少量其他“项目批准表”，意在反映其日常符合资格的任务。然而，我们认为这些批准表不可信。例如，所称的项目批准表明显缺乏细节，其中一份日期为2017年10月、来自其所称下属业务开发经理的表单称他们“完成了市场调研”、“分析了消费者需求”并“确定了在哪些平台销售自行车以及如何销售”。该表单缺乏此类商务函件中通常会合理包含的可信细节，例如完成了什么市场调研、得出了什么结论，以及将在哪些市场销售哪些自行车。

同样，两份所称日期为2017年11月的项目批准表也缺乏可信的具体内容。例如，其中一份批准表来自所称运营经理并由受益人签署，该表单称该员工“对[原文如此]复古掌上游戏系统进行了市场调研”并“从I I中选择了I I产品作为销售目标”，而第二份表单表明该员工还“完成了针对I I和[贵金属]的市场调研研究”并“计算了两种稀有金属的销售预算”。然而，这些所称商务函件中没有任何迹象表明I Ir两项市场调研研究的结果是什么、该下属为何决定选择那些特定的游戏产品，或为所提及的“稀有金属”计算了什么销售预算。此外，值得注意的是，所称项目批准表中有四份日期为2017年10月9日，另有两份日期为2017年11月27日；因此，它们似乎不能合理反映受益人在美国以所称身份受雇期间典型的日常活动。事实上，申请人在

1 该申请于2019年1月22日提交。申请人在I-129表中表明，且美国公民及移民服务局（USCIS）记录确认，在此前获批的新办公场所申请之后，代表受益人提交的两份延期申请也被驳回。

上述员工手册中称“ 电子邮件对我们的工作至关重要 ”，但未提供此类证明受益人的日常活动的有证明力的证据。因此，申请人未提交足够可信的文件来证实受益人所称的管理或行政级别职责。

即使受益人在组织内担任高级职位，其将管理或指导企业这一事实并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)和(B)条含义内作为管理或行政能力跨国公司调派人员的分类资格。依法，该分类资格要求职位的职责在性质上“ 主要 ”为管理或行政。同上。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的权限级别；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责在性质上主要将为管理或行政。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以管理或行政能力行事的因素，我们会结合组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需要。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份美国组织结构图，反映受益人监督一名会计经理和一名副总经理。该图进一步反映，会计经理监督一名会计，副总经理监督一名运营经理，而运营经理又监督一名运营助理。同时，该图还显示，副总经理管理一名业务开发经理，该经理监督一名业务开发专员。

如前所述，上诉时申请人并未明确说明受益人是否符合经理或高管资格；但事实上，其主张自己没有义务清楚阐明其资格依据。然而，申请人在上诉时确实称受益人“ 监督所有其他主管 ”，这表明其主张受益人符合人事经理资格。“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种情形。见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业人员或管理雇员的工作。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，该法条明确规定，“ 一线主管不得仅凭其监督职责即被视为以管理能力行事，除非其所监督的雇员为专业人员。 ”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，或建议采取此类行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。由于申请人未明确主张受益人符合职能经理资格，并强调其对下属主管的管理，我们将仅分析其是否符合人事经理资格。

申请人未提交充分证据证明受益人监督下属经理，从而使其符合人事经理资格。申请人提交了一份日期为2018年12月的组织架构图，恰在申请提交之前，显示受益人监督两名下属经理；在其之下，还有两名其他下属主管

和两名运营层级雇员，即截至申请提交之日共七名下属。然而，提交的2019年第一季度州季度工资税表反映，申请人仅向组织架构图中所列声称雇员中的四名支付了工资，即副总经理、会计、运营经理和业务发展专员。此外，申请人还在上诉时称，所称的“会计经理”截至申请提交之日已申请休假，但“无法重返工作岗位”。

因此，证据反映截至申请提交之日，申请人雇用了三名所主张的经理，但仅有两名雇员被声称专注于业务的运营事务，即业务发展专员和会计。这使得截至申请提交之日申请人关于受益人监督下属经理和主管的主张存在重大不确定性。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92。此外，我们注意到，申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人还提交了受益人声称的下属经理的通用职责描述，但未证明他们以所主张的身份行事。例如，申请人称副总经理将负责加强公司业务运营、建立其组织、发展申请人、管理其业务活动、审查工作计划并确保发展战略得到执行。首先，所称副总经理的职责似乎与为受益人提供的通用职责非常相似。此外，鉴于申请人人员有限，是否需要两名管理级别雇员履行大体相同的高层管理任务（如受益人和副总经理），值得质疑。申请人也未提供足够细节来证实副总经理的职责，例如他们如何加强运营、建立组织、管理哪些业务活动或监督哪些发展战略。

同样，申请人表示运营经理负责确定需要哪些服务、聘用专业服务、适用公司规则和政策、审查美国买家所请求产品的提案，以及监督生产、质量控制、销售和售后服务。然而，申请人再次未充分阐明运营经理实施了哪些服务、聘用了哪些专业服务、适用了哪些规则和政策、与哪些美国买家合作，或监督了哪些生产和销售服务。事实上，记录中没有证据表明申请人提供服务或生产产品，仅有几份2017年的发票反映该公司购买和运输自行车。因此，所称运营经理的职责不够详细或可信，不足以证明该雇员作为受益人的下属经理行事。实际上，运营经理唯一声称的下属“运营助理”同时也显示为会计，申请人未充分解释这一明显的双重角色。除此之外，申请人未记录其雇用了任何从属于受益人的经理或主管。还值得注意的是，记录中几乎没有支持性证据反映受益人向其声称的下属主管委派职责，或证明其对他们的人事管理权的文件。

在上诉时，申请人似乎还暗示受益人的下属符合专业人员资格。为确定受益人是否管理专业雇员，我们必须评估下属职位是否要求学士学位作为进入该领域的最高最低要求。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业 ”）。《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定，“ 专业一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。 ”因此，我们必须关注职位所要求的教育水平，而非下属雇员所持有的学位。下属雇员拥有学士学位并不自动得出该雇员以专业身份受雇的结论。然而，申请人未清楚阐明为何受益人的下属需要学士学位来履行各自职位的职责。此外，如我们已讨论的，申请人提交的受益人下属职责描述含糊，未充分证明这些职位要求学士学位。因此，申请人未证明受益人基于对下属主管或专业人员的监督而符合人事经理资格。

最后，作为替代主张，申请人未证明受益人在获批申请下将以高管身份行事。“ 高管身份 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的高位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权力。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。根据该法条，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”并“ 确立组织的目标和政策 ”。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。个人不会仅因拥有高管头衔或作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视为法条意义上的高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

申请人未提供充分证据证明受益人在获批申请下将以高管身份行事。再次如我们详细解释的，申请人提交的细节和文件很少，不足以证实受益人主要投入或将主要投入时间于高管级别职责。此外，支持性证据反映，截至申请提交之日，申请人未雇用其组织架构图中所列的七名所主张下属；相反，其提供的证据表明，除受益人外仅雇用了四名个人。申请人还提供了受益人声称的下属主管的含糊职责描述，未适当证实其所主张的职位。此外，如我们已指出的，还值得注意的是，申请人未明确解释受益人如何符合高管资格。因此，提交的证据不足以证明截至申请提交之日，受益人在复杂组织层级中处于高位，且其主要确立组织的目标和政策，而非关注企业的日常运营。

基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国依据经批准的申请以管理或行政身份行事。

裁定：上诉被驳回。