DEC182018_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

关于 A-T- 公司 案 日期：2018年12月18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

申请人是一家专门从事中国境内贸易关系、软件及相关服务的公司，寻求根据 L-1A 非移民身份（公司内部调职人员）继续受益人的临时雇佣，担任其首席执行官（CEO）。1《移民与国籍法》（该法）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调往美国，以管理或行政身份临时工作。

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延期申请下将以管理或行政身份受雇。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定在其人员配置水平方面存在事实错误，且审理主任未能考虑受益人的详细职位描述以及为受益人的下属提供的职位描述。申请人坚持认为，整体证据证明受益人将以行政身份受雇。

经重新审查，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，连续一年以“ 管理、行政或涉及专业知识 ”的身份雇用受益人。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或行政身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批期限为2017年4月5日至2018年4月4日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支机构、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职位。

关于 A-T- 公司 案

寻求延期涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人必须提交一份关于受益人在过去一年内以及延期申请下的职责的陈述；一份描述新运营机构人员配置及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其过去一年一直在开展业务的证据；以及其与受益人的境外雇主保持符合条件的关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。该证据必须证明受益人在延期申请下将以该法第 101(a)(44)(A) 和 (B) 条所定义的行政或管理身份受雇。

二、在美国以行政身份受雇

需要处理的唯一问题是申请人是否证明受益人将以行政身份受雇。申请人未主张受益人将以管理身份受雇；因此，我们的分析将仅涉及申请人关于受益人拟任职位将属于行政身份的主张。

“ 行政身份 ”一词定义为在组织内的任职，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、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；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的行政身份时，我们将参考申请人对工作职责的描述。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的工作职责描述外，我们审查公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员减轻受益人履行操作性职责、业务性质以及有助于理解受益人实际职责和在业务中角色的任何其他因素。

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

根据行政身份的定义，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)（未出版的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人将主要从事行政职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通操作性活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d at 1533。

申请人提供了受益人作为 CEO 的职责描述，表明他将在公司三个部门之间分配时间如下：

关于 A-T- 公司 案

财务与业务行政部
- 业务与运营管理（15%）
- 财务管理（5%）
- 融资（5%）
- 人力资源管理（5%）

技术服务部
- 研究、分析与规划（20%）
- 软件产品与工程管理（20%）

销售与市场部
- 销售开发与客户获取（15%）
- 市场营销、推广与公共关系管理（15%）

该描述在内容上与受益人在申请人境外母公司担任角色的描述几乎相同，该角色他从2008年担任至2017年。然而，境外实体是一家拥有充足人员配置部门的成熟公司，而根据记录中的支持文件，申请人在2018年2月提交申请时仅有两名雇员（包括受益人），并且仅在2017年10月才开始产生收入。基于所呈现的事实，尚不清楚受益人在调往申请人新办公室后其职位如何保持不变，且该描述似乎并未描述受益人在新办公室运营接近其初始年度结束时的实际职责。

例如，申请人称受益人的业务和运营管理职能包括监督和管理“ 所有战略、计划、活动和公司级运营的执行 ”、创建和维护实施部门级计划的程序，以及管理遵守法律和监管要求。虽然这些职责确认了受益人具有较高程度的权力，但它们并未提供关于他日常将做什么的见解，也未指明谁将在美国执行受益人的计划和指令。受益人在该领域的其他职责包括预测将影响申请人在美国工作的趋势以及分析趋势、威胁和机会，但除非有证据表明他将把市场研究职能委托给其他人员，否则此类职责显然不具有行政性质。

申请人表示受益人将把最大部分时间用于监督技术服务部，但其组织结构图将受益人描绘为该部门的唯一雇员。受益人的“ 研究、分析与规划 ”职责被以非常笼统的措辞描述，因为申请人再次指出受益人负责制定和监督战略以及收集和分析信息，但未提供进一步解释。申请人指出他将指导有关行业、软件市场和客户需求的数据采购、汇编和解释的项目和计划，但未指明谁将实际执行这些项目和计划。此外，申请人称受益人将“ 监督软件开发和产品

。

关于 A-T- 公司 案

工程 ”、确立公司的技术愿景、监督 “ 产品工程经理以有效协调和沟通生产问题事件管理和跟进问题管理 ”、“ 最大化工程资源利用率/生产力 ” 以及 “ 协助工程团队确定需求 ”。同样，申请人并未雇用产品工程经理或产品工程团队。境外实体有一个四人技术服务团队，包括一名 CTO、产品经理、用户界面总监和测试工程师，但没有足够证据支持这些就是受益人美国职位描述中所指雇员的说法。

最后，受益人有关销售和营销的职责未被明确描述为具有行政性质。例如，申请人称受益人将 “ 为获取客户销售而建立关系 ”，管理 “ 入站和出站的CRM及业务开发资源，例如数据库、活动、策略 ”，这些 “ 可促成销售潜在客户转化为客户 ”，并指出他负责促销、公共关系和指导营销项目。同样不清楚的是，在提交申请时，申请公司内部将由谁协助受益人开展基于美国的营销、销售和促销活动。

在审理主任要求提供更详细的说明、阐述受益人在延期申请下将执行的具体任务的补证通知（RFE）的回应中，申请人重新提交了相同的描述，并附带了受益人在运营第一年期间已采取的一些行动的讨论。虽然所提供的资料支持申请人关于受益人在美国公司担任高级职位的声称，但并未就其在延期申请下日常主要将做什么提供更多见解。

例如，在讨论受益人的 “ 研究、分析与规划及业务运营管理 ” 职责时，申请人称其 “ 行政职能 ” 包括提高电子商务营业额和盈利能力、降低促销和销售人工成本、改善客户服务质量和缩短发货时间。申请人还指出，受益人已确定了关键技术运营原则，如技术创新、客户专注、财务独立、拥抱变革和分散式团队协作。然而，这些是公司总体目标的例子，而不是受益人在日常基础上所履行职责的例子。

申请人确实提供了受益人在过去一年中所做的一些自由裁量决定的例子，指出他更新了商业模式、签署了新租约，并提议将美国办公室设为该组织的总部。然而，申请人的叙述性描述也包含了非行政职责，指出受益人 “ 一直与我们的美国客户密切合作……以审查公司的产品细分和核心流程应用，以评估战略契合度和增长潜力。 ” 申请人提到实施了一个内部工具，该工具允许与海外员工协作，但未详细说明这些员工如何支持美国办公室的活动。申请人再次强调，受益人一直与客户密切合作以改善其在线销售，

。

Matter of A-T- Inc.

改进了公司的软件、进一步开发了产品路线图，并开发了销售工具和客户演示文稿以支持销售流程。申请人未解释这些职责如何属于“ 行政能力 ”的定义范围。

关于受益人的“ 软件产品与工程管理 ”职责，申请人称其与母公司驻中国的首席技术官合作，“ 领导执行公司的电子商务平台产品战略、系统设计和快速开发 ”。申请人表示，他还组建了一个由中美两国员工组成的产品支持团队，但不清楚该团队由谁组成。申请人此前已称受益人本人一直在执行开发和增强软件的技术方面工作，并指出他采用了“ Node.js和Nuxt.js软件框架 ”来改进软件开发。申请人进一步表示，他“ 亲自参与 ”当地软件开发者社区，研究并评估美国的技术趋势，并正在与工程师建立关系，为组建技术部门做准备。在缺乏首席技术官及任何其他海外技术人员职责和贡献证据的情况下，记录表明受益人直接参与了申请人软件和服务的开发。

最后，申请人在回应RFE的信函中讨论了受益人在业务开发、营销和公共关系管理方面的作用，指出在第一年期间，他编写了销售程序、定价策略、销售团队手册、佣金计划、合同和协议。申请人提到招聘业务开发人员一直很困难，但指出受益人“ 已吸引了来自美国和国际的若干新客户 ”，并“ 成功与6个客户建立了年度软件订阅合同以及若干分销转售合作伙伴关系 ”。关于营销和公共关系，申请人强调受益人保持低开支的决定，指出他与小型企业部门建立了良好关系，购买了Facebook广告和Google AdWords，建立了Facebook页面，并设计和构建了公司网站及解决方案网站。申请人未解释这些职责中的大多数如何属于行政能力的法定定义范围。

基于这些原因，回应RFE所提供的额外信息并不支持申请人关于受益人在提交申请时的职责主要具有行政性质的声称。新信息未能充分描述受益人日常例行工作中职责的性质，而且，就其确实包含具体任务而言，它表明在运营第一年结束时，他直接参与了公司技术产品和服务的开发，以及销售和营销活动。申请人对受益人工作职责的描述未能确定有多大比例的职责具有行政性质，以及有多大比例是非行政性质。参见 Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 177 (D.C. Cir. 1991)。

受益人将作为其高级员工领导企业这一事实，并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条含义内以行政能力作为公司内部调任人员分类的资格。受益人是否为行政雇员

。

Matter of A-T- Inc.

取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”具有行政性质。即使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级别的权限，对其职责的宽泛概述也不足以确立其实际职责在提交申请之日主要具有行政性质。

B. 人员配置和组织结构

如果将人员配置水平用作确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，我们会在考虑组织的总体目的和发展阶段的情况下，考虑组织的合理需求。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

申请人的商业计划表明，其向中小企业提供咨询服务、电子商务解决方案、社交电子商务解决方案和社交营销服务，特别针对寻求进入中国市场的企业。申请人在I-129非移民工作者申请表上称，其在2018年2月1日提交申请时有四名员工。在其支持信中，申请人称其员工包括一名行政助理兼客户经理、一名销售经理和一名行政助理。申请人提供了这三名声称员工的简历，并表示预计在2018年招聘7至10名员工。

申请人的初始提交材料包括一份组织结构图，其中将受益人确定为首席执行官，监督营销与销售、财务与行政以及技术服务部门。该图表明，营销与销售部门由销售经理配备人员，财务与行政部门由“ 人力资源、运营和财务行政助理 ”配备人员。该图未包括申请人信函中提到的行政助理职位或技术服务部门的任何员工。

申请人提供了一份销售经理的职位描述，但所述职责几乎逐字取自受益人本人的职位描述。具体而言，这些职责与受益人声称的“ 销售、业务拓展和客户获取 ”职责高度吻合。申请人表示，该行政助理负责筛选电话、维护更新的日程表、维护公司记录和档案、起草业务报告/备忘录和会议纪要、可能担任特别项目经理、处理“ 公司层面的运营和物流事项 ”、处理“ 所有公司层面的潜在客户/合作伙伴及现有客户/合作伙伴事项 ”，并管理“ 首席执行官办公室的公司层面日常运营 ”。

在审理主任要求提供支付给雇员工资证据的补证通知（RFE）的回复中，申请人披露，此前被认定为行政助理的雇员于2017年8月至9月期间担任“ 行政助理 ”职位，但在提交申请时已不在公司。此外，申请人表示，此前被认定为销售经理的个人于2017年11月16日至2017年11月30日期间担任“ 新业务拓展主管 ”职位，且在提交申请时也已不在公司。申请人

。

Matter of A-T- Inc.

还提供了一份完全不同的“ 新业务拓展主管 ”职位描述，与此前描述的“ 销售经理 ”职位毫无相似之处。

根据为回复补证通知而提交的证据，受益人在提交申请时唯一的下属雇员是[已隐去]。提交申请时描述的她的职责与现在归于2018年4月聘用的一名行政助理的职责相同。[2] 与此同时，申请人在回复补证通知时表示，[已隐去]是公司的“ 客户经理 ”，并为其分配了一套与此前归于她的“ 行政助理 ”职责完全不同的职责。

申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

在此，申请人在I-129表格上声明提交申请时有四名雇员，而证据表明其只有两名雇员——受益人和[已隐去]——申请人对此未作任何解释。此外，初始支持信中的陈述充其量具有误导性，因为申请人继续暗示迄今聘用的三名雇员仍留在公司。另外，对于申请提交时公司雇用的唯一一名下属员工，申请人提供了两份完全不同的职位描述。

申请人主张，审理主任未考虑提交日期之后聘用的三名雇员所履行的职责，存在错误。具体而言，申请人指出其在回复补证通知时提交的更新组织架构图，其中反映营销和销售部门有三名雇员（[已隐去]和两名新聘业务拓展雇员），财务和行政部门有一名新聘行政助理，以及技术服务部门信息技术经理和应用助理的空缺。

申请人必须证明移民利益的所有资格要求自提交申请之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，虽然我们认可申请人在提交申请时正在进行招聘工作，但我们认为审理主任在评估受益人的雇佣能力时，适当考虑了提交申请时公司的实际人员配置水平。提交申请时，申请人雇用受益人为首席执行官和[已隐去]。申请人未在初始提交材料中提供与回复补证通知时提交的“ 客户经理 ”描述相似的职位描述。因此，[已隐去]更有可能（more likely than not）是作为行政助理（如其录用通知书所示）或行政助理（如提交申请时提交的职位描述所示）受雇的，而申请人最初将这两个职位认定为两个不同的职位。

[2] 申请人还提交了一份[已隐去]签署的录用通知书副本，其中表明她受聘担任“ 行政助理 ”职位。

Matter of A-T- Inc.

“ 行政能力 ”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）中的高位，以及该人指导组织的权力。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“ 确立组织的目标和政策 ”，且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。个人不会仅因拥有行政头衔或作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而在该法下被视为行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导 ”。Id.

在此，虽然申请人表示其拥有足够的低层级员工，使受益人能够主要关注组织的广泛政策和目标，并使其脱离对公司日常运营的重大参与，但记录不支持该主张。提交申请时，受益人有记录在案的一名下属。

我们还考虑了申请人关于受益人继续指导位于美国境外雇员工作的主张。虽然申请人提交了其用于办公室间协作的内部系统的证据，但所提供的信息不足以证明美国公司的日常非行政职能如何主要由海外雇员履行。申请人提交了境外实体的组织架构图以及境外雇员职责的简要描述，但这些描述未解释他们为支持美国公司所从事工作的范围或性质。虽然受益人作为两家公司的高级管理人员可能继续对境外实体和整个组织拥有总体监督权，但申请人未充分证明境外员工协助申请人处理其日常运营，或使受益人脱离非行政职责的参与，例如其职位描述中所述的技术、销售和营销职能。

根据该法第101(a)(44)(C)条的要求，如果将人员配置水平用作确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，我们必须考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。然而，结合其他相关因素（例如缺乏履行公司非管理或非行政运营的雇员）考虑申请公司的规模是适当的。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。See Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15.

在此，申请人提交了关于其提交申请时实际人员配置水平的不准确信息，未解释受益人如何在只有一名下属雇员的情况下主要履行行政职责，也未提供充分证据证明申请人如何在没有任何设于美国境内的下属运营人员的情况下向客户提供其多方面服务。

因此，在提交申请时，有许多非行政职能未明确委托给下属员工。

我们认可申请人仍处于初步发展阶段，并于2017年10月（即提交申请前仅四个月）录得首笔收入。我们将该法解释为禁止歧视中小型企业。然而，我们也一贯将该法解释为要求申请人证明受益人的职位“ 主要 ”由行政职责组成，且其拥有足够人员使受益人免于履行运营和行政任务。申请人的合理需求不会取代该法关于受益人必须“ 主要 ”以管理或行政能力受雇的要求。Brazil Quality Stones v. Chertoff, 531 F.3d 1063, 1070 n.10 (9th Cir. 2008)。

基于该公司的性质及其有记录的人员配置水平，申请人未能证明其需要受益人主要履行归属于他的更高层级规划、政策制定和业务发展职责。因此，申请人未能确立受益人将以高管身份受雇。

III. 结论

上诉将被驳回，因为申请人未能确立其将以高管身份雇用受益人。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Maller ofA-T- Inc., ID# 183 7911 (AAO Dec. 18, 2018)