DEC222020_02D7101 · 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：10373952 日期：2020年12月22日

对加利福尼亚服务中心决定的申诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家机器人产品和玩具开发商，寻求根据L-1A非移民分类临时雇用受益人担任其亚洲运营总监。《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）将符合条件的外国雇员临时调往美国从事管理或高管工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明：(1) 受益人在国外受雇于管理或高管职位；以及(2) 受益人在美国的拟议职位将属于管理或高管职位。此事现因上诉而由本办公室审理。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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非移民签证分类的资格，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从事“管理、高管或涉及专业知识”的职位。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或高管身份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履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、在美国以高管身份受雇

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明其将在美国以高管身份雇用受益人。尽管审理主任还考虑了受益人是否将以该法第

101(a)(44)(A)条所定义的管理身份受雇，但申请人并未主张受益人的职位具有管理性质。

“ 高管身份 ”是指在组织内担任的职务，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高管、董事会或股东的总体监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

要符合L-1A非移民签证分类的高管资格，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的职位满足全部四项要素，我们无法认定其为符合条件的高管职位。如果申请人证明所提供的职位满足法定定义中规定的所有要素，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。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主要为高管职责时，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实际职责和在业务中角色的因素。

A. 工作职责

在2019年9月提交申请时，申请人表示受益人将继续担任申请人中国子公司的总经理，同时担任申请人在美国的亚洲运营总监。申请人称其职责将包括建立、制定和监督其在亚洲业务扩展战略的实施。申请人主张她“ 将成为公司最高级别的国际高管之一，对[已隐去]在亚洲市场业务运营和全球扩展规划的所有方面负有最终责任，并将承担900万美元的预算责任。 ”申请人称她将在战略业务和运营规划、预算制定与合规、目标确立、监督公司政策的实施以及指导公司亚洲高级管理团队方面发挥高级别作用。申请人进一步称她将在亚洲日常业务运营方面行使广泛的自由裁量权，并将为亚洲活动确立目标。申请人主张她将领导公司的业务计划，在亚洲发展基础设施以符合美国运营标准，包括标准操作程序和业务信息系统；监督模具工厂的谈判；管理采购和寻源职能；以及领导亚洲培训中心的规划。

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，所提交的工作描述未能证明受益人在美国运营中日常将做什么。我们同意对初始工作描述的此项评估，因为其侧重于受益人对亚洲公司战略、政策、目标和监督的责任，而未提供任何具体

示例，也未说明其在申请人美国业务活动背景下日常任务的性质。关于受益人雇用身份的决定性断言是不够的。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.)。审理主任的补件通知适当地强调了需要关于受益人典型职责的更多细节以及关于她将分配给具体任务的时间的信息。

在对补件通知的回复中，申请人重申受益人将继续担任申请人中国子公司的总经理，同时担任申请人在美国的亚洲运营总监。申请人主张其及其子公司是[已隐去]机器人产品和[已隐去]玩具。申请人称其拥有多个机器人品牌，包括[已隐去]的[已隐去]玩具系列，以及[已隐去]部门。申请人列出受益人的职责和责任如下：
领导关键客户关系管理和战略合作伙伴关系开发，确立短期和长期目标以实现公司业务计划（20%的时间）；1
领导公司的业务计划，在亚洲发展基础设施以符合美国运营标准，包括标准操作程序和业务信息系统（20%的时间）；
管理采购和寻源职能（20%的时间）；
建立、制定和监督实施[已隐去]在亚洲的业务扩展和增长战略，以提高公司盈利能力并扩大该地区业务（10%的时间）；2

3 领导亚洲培训中心的规划（10%的时间）；
监督与报价新模具、工厂合规和替代寻源相关的公司政策的实施（10%的时间）；4 以及
为亚洲活动确立目标（10%的时间）。

在否决决定中，审理主任认定记录未能证明受益人在美国期间将如何指导和管控位于国外的员工。审理主任进一步称，记录未提供关于国外员工如何履行与

1 公司的业务计划未包含在记录中，其客户和战略合作伙伴关系也未予明确。
2 申请人列出了[已隐去]玩具和[已隐去]机器人产品的扩展计划，但不清楚这些产品在哪里生产。
~及其课程，但不清楚这些学院3 申请人强调了[已隐去]的推广
在哪里运营或教授什么内容。
4 申请人反复提及“ 活动 ”，但这些活动的实质内容不清楚。

对美国实体的运营，也未说明境外员工将在美国运营相关职责上相对于境外运营投入多少时间。因此，她认定申请人未能充分证明受益人将拥有一个主要专注于与受益人在美国职位相关职能的员工团队。

在上诉中，申请人主张受益人在美国的拟议职责符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)(i)-(iv)条关于行政能力法定定义的四项要件，具体如下：

(i) 指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理。申请人主张受益人将同时担任.___ ____ ___的总经理，并担任申请人的亚洲运营总监，“ 以领导我们公司的区域扩张和增长 ”。申请人称她将“ 指导我们公司亚洲运营的管理 ”，并且她将“ 精简我们公司的业务流程，并利用其丰富的行政经验指导与亚洲市场相关的所有业务及扩张增长计划，包括战略发展、财务管理、业务规划、预算编制和业务发展。 ”

(ii) 确立组织、组成部分或职能的目标和政策。申请人主张，作为亚洲运营总监，受益人将负责确立短期和长期目标，以满足公司与亚洲市场相关的业务扩张计划。

(iii) 在自由裁量决策中行使广泛权限。申请人主张，作为亚洲运营总监，受益人将在公司亚洲运营的自由裁量决策中行使广泛权限。

(iv) 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。申请人主张，受益人将仅接受“ 公司首席执行官/总裁和副总裁/亚洲运营 ”的一般指导，这些是公司的最高层管理人员。

受益人的职责似乎主要包括其作为亚洲办公室总经理的职责，且申请人未量化受益人专门用于与美国实体相关职责的时间。因此，我们无法确定受益人是否将主要在美国履行行政人员的职责。参见IKEA US, Inc. v. U.S. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。鉴于其在亚洲据称的高层全职职责，尚不清楚她将如何在美国的工作安排中增加额外职责。

在上诉中，申请人提及受益人指导其“ 与亚洲市场相关的业务及扩张增长计划 ”，但未澄清其美国运营的范围，也未说明其计划如何将美国运营扩展至亚洲。申请人称中国和美国的团队将协助受益人“ 开展需要跨国合作的项目，包括向[受益人]提交初步计划、按照[受益人]确立的目标、通过由[受益人]主持的每周会议提供每周更新，以及管理和

实施由[受益人]指导的项目。”申请人提供了项目示例，包括一项“产品成本削减计划”，据此受益人“将指导美国工程、仓储和制造管理团队及工业分析师，确保向亚洲团队提供充分的输入以纳入其整体工作表，并每周与团队电话沟通进行问题协调，直至所有产品线均经过审查并达到最优成本目标。”然而，该说明未详述产品线，也未指明待审查的“成本目标”或她将指导的“美国工程、仓储和制造管理团队”。

由受益人管理的另一个项目示例是“一款新DII机器人产品线的全球发布”，据此受益人将“指导美国工程、营销、课程开发、工业分析、平面设计和物流团队与其亚洲对应方之间的跨国工作。”申请人进一步称她将“为[已隐去]的[已隐去]团队以及[已隐去]和[已隐去]办公室的销售和营销团队设定目标，以确保新产品线及时发布；”并且“美国[已隐去]管理团队将努力提供新产品线的内容和规格供[受益人]审查和批准。”然而，如下文所述，申请人提交给案卷的初始组织架构图并不支持美国工程、营销、课程开发、工业分析、平面设计和物流团队的存在，也未表明她有权指导和为其设定目标。

申请人提供了多份职位描述，这些描述宽泛地侧重于受益人的自由裁量权限和职能，但鉴于申请人美国业务的性质未明确、其美国运营的范围和规模以及受益人在美国业务与境外组织之间具体职责的划分，这些描述的相关性并不清楚。总之，尚不清楚受益人实际上将为申请人做什么以及她将如何安排时间。案卷未证明她将以《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条所指的行政能力受雇。根据法规，该分类的资格要求职位的职责在性质上“主要”为行政性。同上。

B. 人员配置和组织结构

申请人表示其是机器人产品和~-----~玩具的开发商，并在申请中称其在美国约有130名员工。随申请提交的组织架构图列明了申请人包括受益人在内的14名员工，并表明受益人将没有直接下属。5 该图显示受益人将由[已隐去]副总裁/亚洲运营直接监督，而[已隐去]由申请人的[已隐去]总裁监督。申请人在随申请提交的支持信中称，受益人将仅接受[已隐去]和[已隐去]的一般监督。该图未反映申请人所称的全部130名员工。6

5 《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条行政能力定义的内在要求是，组织必须拥有一个下属层级的管理员工供受益人指导，且他们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。
6 申请人未以独立、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)。

在补证通知（RFE）中，审理主任告知申请人，其未提供关于受益人下属员工和“ 高级职能经理 ”职责的充分信息。因此，审理主任指出，受益人在美国组织中将拥有的权限不明确，且申请人未证明她将拥有一个执行组织日常非合格职责的员工团队。

在回应补证通知时，申请人提交了一份不同的组织架构图。该图也显示受益人将由[已隐去]副总裁/亚洲运营直接监督，而[已隐去]由申请人的[已隐去]“ 首席执行官/总裁兼联合创始人 ”监督。然而，在该图上[已隐去]旁边是申请人的[已隐去]“ 联合创始人兼首席技术官 ”。7 该图列明受益人有两名直接下属和一名间接下属，并列出的申请人员工数量显著多于先前随申请提交的架构图。该图还列明了位于中国的团队。申请人未解释随申请提交的架构图与回应补证通知时提交的架构图之间的差异。8 申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

如前所述，在拒绝决定中，审理主任指出案卷未证明受益人在美国期间将如何指导和管控位于境外的员工。她进一步指出，案卷未提供关于境外员工如何履行与美国实体运营相关职能的具体情况。她指出，我们无法确定境外员工将在美国运营相关职责上相对于境外运营投入多少时间。因此，她认定申请人未能充分证明受益人将拥有一个主要专注于与受益人在美国职位相关职能的员工团队。

在上诉中，申请人主张受益人将监督她目前在中国管理的七名经理，以及美国的一名工业工程分析师。9 申请人还主张她将获得公司美国营销团队的支持。申请人称她将通过电子邮件和电话远程监督中国的经理，并"每两个月在中国亲自会面"。如上所述，申请人称中国和美国的团队将协助受益人开展需要跨国合作的项目，包括一项产品成本削减计划，根据该计划受益人"将指导美国工程、仓库和制造管理团队及工业分析师，以确保向亚洲团队提供充分的投入"，以及"一条新[已隐去]机器人产品线的全球发布"，根据该计划受益人将"指导美国工程、

7 1 [已隐去]似乎没有任何直接下属。
8 补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求的资格是否已经确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应补件通知时，申请人不能向受益人提供新的职位，或实质性改变职位的名称、其在组织层级中的权限级别或其相关的工作职责。申请人必须证明在提交申请时向受益人提供的职位符合经理或行政职位的分类标准。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。申请人在回应审理主任的补件通知时提供的信息改变了申请人的组织层级，而非澄清该层级。
9 分析师的职责包括"监控监管要求、组件采购和报价以及工厂工作流程"。

营销、课程开发、工业分析、图形设计和物流团队及其在亚洲的对应团队。"

经审查，记录并未明确确立申请人美国运营实体的管理架构。第一份组织架构图表明受益人将直接受[已隐去]亚洲运营副总裁的监督，且[已隐去]将受申请人总裁[已隐去]的监督。然而，记录中围绕这些关键员工各自的雇佣情况存在模糊之处。申请人未提交任一职位的职位描述。因此，我们无法确定这两人各自投入多少时间管理公司、履行何种职责，或在多大程度上使受益人免于从事非行政职责。第二份组织架构图显示[已隐去]"联合创始人兼首席技术官"位于层级顶端，与[已隐去]并列，但其角色同样不明确。第 101(a)(44)(B)(iv) 条要求受益人仅接受来自组织高层行政人员、董事会或股东的一般监督或指导。尽管申请人主张受益人将仅接受公司首席执行官/总裁和亚洲运营副总裁的一般指导，但该主张未获记录支持。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，我们注意到申请人对美国员工队伍的陈述存在差异。尽管申请人在申请中称其在美国约有 130 名员工，但其初始组织架构图仅显示 14 名员工。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。记录中没有任何关于申请人工资单的证据。申请人 2018 年纳税申报表包含纳入受控集团的另外八家独立公司的结果，因此仅由申请人支付的薪金和工资并不明确。总体而言，证据未能充分记录申请人的人员配置。

"行政职位"一词的法定定义侧重于个人的高层职位。根据该法条，受益人必须有能力"指导管理"并"制定"组织或其重要组成部分或职能的"目标和政策"。该法第 101(a)(44)(B) 条。为表明受益人将"指导管理"组织或该组织的重要组成部门或职能，申请人必须说明该组织、重要组成部门或职能是如何管理的，并证明受益人主要关注其总体目标和政策，而非此类日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或仅因"指导"组织或重要组成部门而在该法条下被视为行政人员。

虽然我们可以考虑受益人在更大的合格组织中的角色，10 但本案申请人未能充分记录其上级或据称支持受益人行政职位的员工的职责。因此，申请人未能确立该组织是如何管理的，也未能支持其关于受益人主要关注其总体目标和政策的主张。基于随本申请提交的证据，申请人未能履行其证明其将以行政职位雇用受益人的举证责任。因此，上诉被驳回。

10 参见 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)。

III. 海外雇佣

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在海外以经理或行政职位受雇的主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定"）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合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。