FEB102021_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：14735677 日期：2021年2月10日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家咨询服务公司，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，延长受益人在运营总监职位上的临时雇佣。移民和国籍法（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能按要求证明：(1) 受益人将在美国以管理或高管身份受雇，以及 (2) 受益人曾在国外以管理或高管身份受雇。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，因为申请人未能证明受益人在美国的雇佣将属于管理或高管身份。由于所认定的拒绝依据对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于受益人国外雇佣这一剩余问题的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

I. 法律框架

为确立L-1A非移民签证分类的资格，合格组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇佣受益人“ 以管理、高管或涉及专业知识的身份 ”。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或高管身份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、培训和雇佣经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

II. 在美国以管理身份受雇

需要处理的问题是申请人是否证明受益人将以管理身份受雇。申请人不主张其将以高管身份雇佣受益人。

“ 管理身份 ”是指在组织内的任职，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作，或管理该组织内的基本职能，或该组织的部门或分支；在组织层级内的高级层面或对所管理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。该法第101(a)(44)(A)条。

在审查特定受益人的管理身份时，我们将审查申请人对拟议职位的描述，该描述必须清楚说明受益人将履行的职责。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的职责描述外，我们审查公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行操作性职责、业务性质，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、人员配置水平和组织结构的证据。

要符合L-1A非移民签证分类中经理的资格，申请人必须证明受益人将履行该法第101(a)(44)(A)(i)-(iv)条法定定义中规定的高层职责。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管理职责，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)。

申请人称其成立于2000年，旨在发展中国家设计和实施财务高效的全国性电信网络，此后其业务运营已扩展到电力和能源、生物技术以及安全数据与分析等其他领域。关于受益人，申请人称她自2017年起受雇担任其运营总监，并列出了她的主要职责如下：

- 继续支持并理解在EMEA、APAC和南美洲的市场扩展战略的运营可行性，以进一步实现我们公司的整体业务目标；
- 在常驻美国期间，开发并获得高价值的外国政府高管关系。此地点（而非中国）使我们的服务能够由客户获得更好且更可信的定位；
- 鉴于我们所打交道的若干供应商具有不同国籍和所在国，制定具体措施以支持上述策略；

• 就业务和人力资本需求提供指导，并带领组织在该细分市场取得成功；
• 激励公司业绩，灌输使命和目标，并为在整个组织中获取、保留和管理优秀人才奠定基础；
• 全权负责管理中国供应商、银行和政府机构，这些机构为将在该区域内根据[申请人]的指导并代表[申请人]部署的基础设施项目提供财务风险和政治风险保险；
• 负责任何项目的端到端实施，通过管理我们组织内的员工和中国公司内的员工，交付来自该国相关部委的客户方要求；
• 负责确保客户在每个里程碑完成后向供应商和制造商付款。

申请人进一步称，受益人“ 将继续将其100%的时间用于公司运营和管理专业人员，这些专业人员又管理供应商和客户双方雇用的专业人员。 ”为支持这一主张，申请人提供了以下列出其日常职责的图表：

日常工作职责 时间百分比 100%
审查并建议对与[已隐去]的劳动合同进行修改（该合同将由[已隐去]在[已隐去]收购） 7%
指派[已隐去]法务组员工调查劳动和商业法律及合同义务 10%
审查一家德国公司实体与工会的劳资关系规则 10%
与[其他员工]一起审查和分析对合作伙伴以及由提供贷款以收购[已隐去]的投资公司所聘用公司进行的尽职调查结果 5%
分析并建议成功的战略，以商业化[已隐去]的产品，将其纳入[已隐去]的未来收入预测 10%
与CEO审查上述战略 5%
与我所有直接下属批准该战略 3%
谈判并审查贷款协议条款，确保防务相关项目与商业业务分离，与[已隐去]律师事务所及[已隐去]投资公司进行 20%
与CEO审查贷款协议条款；与[已隐去]律师事务所和[已隐去]投资公司谈判贷款协议条款的变更 15%

审查并批准意向书（LOI），并与L3谈判收购[已隐去]的购买价格 15%

申请人还声称受益人的下属均为专业雇员，并提供了以下有关这些个人的信息（相关部分）：

标题 任务 地点
运营 运营支持 I
高管
财务 确保贷款文件和处理 I I 合规 符合中国财务报告
助理
计算机 为所设计网络提供技术支持 中东
系统
分析师
计算机 确保解决方案的设计和无缝集成 中东
网络 及文档
架构师
计算机与 位于中国但定期前往GCC， I
信息 是确保执行的联络人
系统
经理
市场 日常工作检查，日/月/周 I I 研究 报告
分析师

在补件通知（RFE）中，审理主任要求提供额外证据以证明受益人将主要履行管理职责，并指出申请人未具体说明受益人的工作主要是管理性质还是行政性质。

作为回应，申请人提交了一封信函和额外证据，并澄清受益人的职位本质上主要是管理性质的。申请人澄清，受益人和她的团队负责两份咨询合同：即代表一个中国投资集团收购加纳的 运营 b 该 集团l I以及收购和合并德国集团~~-----~。申请人进一步声称，受益人重新签署了一份与rl I的咨询合同续约，根据该合同，受益人代表申请人将扩大~---------------' 客户的所有权结构。

申请人还就审理主任指出的受益人下属在组织层级中头衔和职位的某些差异作出了澄清，下文将进一步详细讨论。申请人声称，虽然受益人自2017年以来未在美国或中国雇用任何全职员工，但根据中国劳动法，她有权雇用和解雇员工，并且“ 人力资源部门执行此流程 ”。申请人进一步表示，受益人根据每个客户提案中所需的咨询任务来匹配员工，从而

展示了其管理下属工作的权力。最后，申请人声称其使用外部公司Paychex来管理其薪资。

审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人将以主要管理身份受雇。审理主任指出，最初提供以及在回应补件通知时提供的职责概述过于笼统和模糊，无法具体确定受益人将执行的任务，因此无法认定该职位本质上主要是管理性质的。审理主任还指出，尽管申请人声称受益人有权雇用和解雇员工，并采取其他人事行动，如雇用员工、调动全职实习生以及选择外国顾问，但申请人未提交证据佐证这些主张。

在上诉中，[1] 申请人主张审理主任的认定有误。申请人主张受益人受雇为职能经理，并提交了论据和额外证据支持这一主张。申请人主张其提供脆弱性评估咨询服务并转售相关网络安全产品以解决已识别的脆弱性问题，且受益人作为其电信和生物技术项目职能经理的角色是一项明确界定的活动，证明其就业本质上主要是管理性质的。

在审查了记录和申请人的上诉主张后，我们同意审理主任的结论。首先，我们注意到申请人放弃了此前关于受益人基于对下属专业人员的监督而担任人事经理的主张，并仅提供支持其关于受益人将担任职能经理的主张的论据。申请人表示，受益人的主要职责将平均分配于发展关键外国政府关系以支持和了解电信和生物技术市场扩张的运营可行性（50%）以及管理所有电信和生物技术项目的端到端实施（50%）。申请人还提供了修订后的职责说明以及新的职责图表，引入了新任务并改变了受益人用于日常职责的时间百分比。申请人还在上诉中提供了新的组织架构图，修改了其声称的组织结构。

在上诉中，申请人不能向受益人提供新职位，或实质性改变职位的头衔、其在组织层级中的权限级别或相关的工作职责。申请人必须证明在提交申请时向受益人提供的职位有资格被归类为管理或行政职位。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'I Comm'r 1978)。申请人试图在上诉中修改受益人职位的相关职责，明显是为了克服审理主任指出的缺陷。申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。我们注意到申请人获得了在回应补件通知时以有关该职位的额外细节补充记录的机会；然而，申请人仅重新提交了其先前的职责说明，并附加了关于

[1] 我们注意到申请人的上诉提交文件标题为“ 重新开案和/或复议动议 ”。然而，申请人在I-290B表格（上诉或动议通知）上表示，其是对审理主任2020年8月4日的不利决定提起上诉。因此，尽管申请人使用了该标题，我们将把该提交视为上诉。

受益人下属职责的额外澄清。因此，我们基于审理主任作出不利决定之前记录中所载的职位职责和申请人的组织结构评估了记录，经审查，认定其组织结构连同受益人职责的概括性清单，不支持认定受益人将以主要管理身份受雇。[2]

“职能经理”一词通常适用于受益人不监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“基本职能”的情况。参见法案第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人声称受益人将管理一项基本职能，则必须清楚描述在管理该基本职能中将履行的职责。此外，申请人必须证明“(1) 该职能是一项明确界定的活动；(2) 该职能是‘基本的’，即组织的核心；(3) 受益人将主要管理而非履行该职能；(4) 受益人将在组织层级中或就所管理职能处于高级别；(5) 受益人将对职能的日常运营行使自由裁量权。”Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。监督他人的受益人也可符合职能经理的资格。同上。

在本案中，申请人未提供充分证据证明受益人管理一项关键职能。在其初始支持文件中，申请人表示受益人将担任人事经理，因为她监督六名专业雇员（四名在中国，两名在中东）。申请人称受益人将通过将这些雇员分配到需要与其熟练程度相匹配的咨询任务的特定项目来监督他们。然而，经审查所述职责，我们注意到申请人声称受益人将“谈判并审查贷款协议的条款”、“与首席执行官审查贷款协议条款”并谈判贷款条款的变更，以及谈判收购[已隐去]的购买价格。申请人还声称受益人将“全权负责管理为中国供应商、银行和政府机构提供财务风险和政治风险保险，用于申请人将要实施的基础设施项目”。这些职责表明受益人直接参与代表申请人、其供应商及其客户进行合同和贷款的收购与谈判。仅基于这些陈述，受益人似乎将执行谈判和获取其电信和生物技术项目所需的任务，而不是管理负责这些项目的职能。

此外，虽然受益人的所述职责提供了其职位要求的一般概述，但尚不清楚受益人日常具体将做什么，以及她将如何

2 上诉时提交的新组织结构图修改了申请人的组织结构。根据新图表，受益人直接监督七名下属雇员，其中一些人监督其下的下属员工。新图表引入了一名物流经理、一名副总监、一名高级项目经理和一名项目经理，并取消了先前确定的计算机系统分析师/架构师、计算机网络架构师以及计算机和信息系统的经理职位。然而，此新图表将不予考虑。如上所述，申请人不能在上诉时实质性改变职位的名称、其在组织层级中的权限级别或相关的工作职责，并且必须证明在提交申请时向受益人提供的职位符合管理或行政职位的分类。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249。

主要管理申请人的各种合同，而不是从事等同于执行或促进申请人获取此类项目的任务。申请人表示没有美国雇员支持受益人，并且所有将免除她执行非合格运营职责的人员都位于海外。虽然申请人通过职位和任务确定了下属雇员，但我们注意到销售、文书和人力资源领域缺乏人员，从而引发了对申请人行政和运营任务将如何完成的疑问。尽管申请人声称其利用外部公司Paychex进行薪资管理，但未提交支持该主张的文件，而且鉴于美国办公室除受益人外没有其他雇员，此类公司存在于申请人组织中的意义似乎不大。

申请人对职责的描述不够详细，无法理解受益人在美国组织中的角色，以及实际职责是管理职能而非主要是行政和运营任务。如上所述，申请人表示受益人将谈判和审查贷款协议的条款以及申请人收购的购买价格，这些并不代表与职能经理相关的任务，职能经理是管理而非执行管理公司项目组合所需的必要任务。此外，申请人的美国组织结构中没有下属雇员，且申请人的整体组织结构未确定任何负责销售或合同谈判的人员。例如，在回应RFE时，申请人澄清其雇用了运营主管、财务合规助理、计算机系统分析师、计算机网络架构师、计算机和信息系统经理以及市场研究分析师，所有这些人都位于海外，要么在[已隐去]要么在中东。基于这种组织结构，申请人似乎没有雇用足够的人员来免除受益人执行非合格职责。例如，六名已确定雇员中有三名提供基于计算机的服务，但这种服务支持受益人并免除她执行非合格职责的方式尚不清楚。

在此，尽管申请人放弃了受益人担任人事经理的主张，但声称她符合职能经理资格的主张严重依赖下属雇员执行申请人业务发展职能的服务。尽管申请人声称海外雇员将执行公司的运营和行政任务，但这些员工不在美国执行这些任务，并且他们在行政和/或运营方面对美国实体的支持程度尚未明确界定。正如Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)中所承认的，关联实体雇用的人员可在分析受益人是否被免除执行日常非管理任务时予以考虑。然而，在本案中，申请人未提供充分证据证明外国团队的个人员免除受益人执行继续申请人运营所需的基本运营和行政任务。申请人未提供充分证据证明海外雇员执行申请人业务发展所需的美国销售、行政和/或运营任务。此外，申请人未阐明谁实际执行企业的日常运营和行政任务。进一步，申请人未充分证实受益人如何监督或向下属委派职责，以证明受益人免于执行非合格任务。申请人未证明受益人将主要管理一项关键职能。此外，

申请人未证明受益人将管理而非执行组织的运营和行政任务。

申请人有责任清楚描述拟议职责，并证明受益人的实际职责将主要是管理性质。仅复述受益人模糊的工作职责或宽泛的业务目标是不够的；法规要求详细描述受益人的日常工作职责。实际职责本身将揭示就业的真实性质。Fedin Bros., 724 F. Supp. at 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。在此，鉴于申请人当前的组织结构，申请人未提供必要的细节或对受益人在日常工作中的拟议活动进行充分解释。

此外，尽管我们不期望申请人详细说明和记录受益人执行的每项管理任务，但与其声称的管理职责相关的细节和可信文件缺乏值得注意，因为申请人声称她在提交申请之日前已在美国担任该角色约三年。具体细节显然是受益人职责是否主要具有管理性质的重要指标，否则满足定义将仅仅是重复法规的问题。Id. 虽然管理申请人的各种项目似乎是一项关键职能，但申请人对受益人职责的描述，加上其组织结构中的缺陷，并未证明她将主要管理该职能，而不是从事与该职能相关的销售、合同谈判、供应商监督和其他非管理服务。再次，申请人表示受益人的典型任务包括为各种收购进行贷款条款和购买价格谈判，以及管理中国供应商。她将直接从事此类任务的主张，以及缺乏执行或协助这些基础任务的雇员，表明她将直接参与确保新合同和项目并实现申请人业务目标所需的工作。实际职责本身揭示了就业的真实性质。Id.

虽然履行生产产品或服务所必需的不符合资格的任务不会自动使受益人丧失资格，只要这些任务不构成受益人职责的大部分，但申请人仍负有举证责任，证明受益人将“主要”履行管理职责。参见该法第101(a)(44)(A)条。受益人是否为“职能”经理，部分取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“主要”为管理性质。参见 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02。

现有记录未能证明受益人将主要履行申请人所述的声称职责，且申请人当前的组织结构强烈表明，申请人不具备组织复杂性，无法有效支持受益人担任主要管理职位。申请人对职责的描述及支持性文件表明，她主要参与业务中不符合资格的运营方面，例如直接参与与客户和贷款方的谈判。相比之下，没有支持性文件佐证受益人主要管理一项基本职能，或她主要将不符合资格的任务委派给其声称的下属。因此，申请人未能充分证明受益人主要管理一项职能而非履行该职能。

申请人未能充分证明受益人符合职能经理的资格。

关于受益人将管理或指导企业的声称，并不必然确立其符合该法第101(a)(44)条含义内以管理身份作为公司内部受让人调派的资格。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责“ 主要 ”为行政或管理性质。在此，申请人表示受益人将对申请人在电信和生物技术领域的各项合同行使自由裁量权，并在自由裁量决策和人事事项方面拥有必要级别的权限。然而，由于所讨论的缺陷，所提交的职位描述未能证明她的实际职责将主要具有管理性质。

总体而言，记录中缺乏关于受益人拟任角色或其下属角色的充分证据，以证明她将主要履行符合资格的管理职责。因此，申请人未能证明她将以该法第101(a)(44)(A)条所定义的管理身份受雇。

裁定：上诉被驳回。