FEB222017_04D7101 · 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-D-A-G- LLC 案 日期：2017年2月22日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人销售由其外国关联公司1制造的安防设备，寻求根据L-1A非移民公司内部调派人员分类，将受益人的临时雇佣延长为其总经理。参见《移民与国籍法》（本法）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派至美国从事管理或行政工作。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录中的证据未能证明受益人将在美国以管理或行政能力受雇。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人在其上诉中提交了先前已提交证据的副本，并主张审理主任因未考虑申请人作为新设机构的身份而犯错。

经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律框架

为确立L-1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3年内，以管理或行政能力，或以专业知识能力，连续雇佣受益人1年。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理、行政或专业知识能力继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。本法第101(a)(15)(L)条。

1 申请人将外国公司称为其母公司，但该外国公司并非提出申请的有限责任公司的成员。相反，这两个实体是关联公司，因为同一人在两家公司均持有多数权益。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(L)中“ 关联公司 ”的定义。

关于 A-D-A-G- LLC 案

当申请人寻求延长涉及开设新办事处的L-1A申请的有效期时，申请必须包括一份关于受益人在上一年度所履行职责以及受益人在延期申请下将履行职责的说明，以及一份描述新运营机构人员配置的说明，包括雇员人数和所任职位类型。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(C)和(D)。

二、以管理或行政能力受雇

审理主任基于以下认定否决了申请：申请人未能证明其将在延期申请下以管理或行政能力雇佣受益人。

本法第101(a)(44)(A)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(A)，将“ 管理能力 ”一词定义为“ 在组织内的一项职务，其中雇员主要：

(i) 管理该组织，或该组织的部门、分支机构、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的 essential 职能，或组织的部门或分支机构；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，拥有雇用和解雇或推荐雇用和解雇以及其他人事行动（如晋升和准假）的权力，或者如果没有直接监督其他雇员，则在组织层级内或就所管理职能而言处于高级别；以及

(iv) 对雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。

此外，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理能力行事，除非所监督的雇员是专业人员。 ”同上。

本法第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)，将“ 行政能力 ”一词定义为“ 在组织内的一项职务，其中雇员主要：

(i) 指导该组织或该组织主要组成部分或职能的管理；

(ii) 确立该组织、组成部分或职能的目标和政策；

(iii) 在自由裁量决策中行使广泛权限；以及

关于 A-D-A-G- LLC 案

(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。

A. 职责

在审查受益人的管理或行政能力时，本办公室将首先查看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描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或行政能力。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

首先，申请人必须证明受益人将履行管理或行政能力法定定义中所述的某些高层职责。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运营活动。参见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

在表格 I-129（非移民工作者申请）上，申请人陈述：

受益人作为总经理将负责为公司业务工具定义和指导新战略，以实现战略性销售和营销目标。此外，受益人将负责公司的管理，并监督其产品和服务的商业、物流和环境方面的合规性。

申请人提交了一份图表，显示受益人的职责，以及受益人在来年将在每项职责上花费多少时间的估计，并指出用于每项职责的时间将随时间变化。下表包括每项工作职责所提供百分比范围的摘要。

确立并执行申请人的目标、政策和程序； 10-20%

指导和监督申请人的财务和预算活动 9-25%
管理与为申请人销售产品和提供服务相关的一般活动 10-15%
与母公司其他高管、员工和董事会成员就一般运营进行咨询 5-20%；
确立销售战略和营销目标，评估公司及其员工的绩效 5-15%
并确定成本削减和计划改进领域；
实施公司的会计实践和财务政策， 10-30%
分析报告、审计，决定投资风险、预算、资源分配

关于 A-D-A-G- LLC 案

从事长期规划，为公司扩展计划制定战略和方案， 5-15%
指导市场研究，并识别美国商业机会
谈判或批准合同和协议 5-20%
雇用和培训专业人员在公司工作， 5-15%
并确立其职责和责任；
分析财务信息，如价格、未来趋势和 5-10%
投资风险，做出投资决策，估计业务预测
并准备行动计划
指导公司产品的批发、出口和分销活动的效率， 5-20%
并根据公司营销战略指导技术支持服务的传播。

审理主任发出了证据请求（RFE）。审理主任指出，申请人未证明在其运营的第一年中，申请人已发展到能够支持一个主要为管理或行政职位的地步。审理主任还要求申请人明确其寻求将受益人作为经理还是作为行政人员雇佣。这两个术语不可互换，且没有规定允许基于两个定义中因素的组合来确定资格。

作为回应，申请人提交了相同的职责清单和时间百分比。申请人未明确其寻求将受益人作为经理还是作为行政人员雇佣。

在否决申请时，审理主任认定工作描述过于笼统，与受益人在申请人业务中的职位和实际职责几乎没有具体关联。

在上诉中，律师提交了一份修订后的工作描述，称：

受益人将在管理和确立销售战略和营销目标、评估公司及其员工的绩效、确定成本削减和计划改进领域，以及谈判或批准合同和协议方面行使其自由裁量权。

此外，受益人将确定可供渗透的新市场，并作为与分销商的联络人以确保进入这些市场；并将分析财务信息，如价格、未来趋势和投资风险，作出投资决策，估算业务预测并制定行动计划。

请见下表，其中列明受益人将大约在每项职责上花费的时间百分比：

Matter of A-D-A-G- LLC

评估进出口部门绩效，确定成本削减和项目改进领域。 最高20-25%
制定并实施进出口法律合规政策和程序。 最高15%
参与长期规划并识别外国商业机会。国际差旅。 最高20%
聘用和培训在公司工作的专业人员，并确定其职责和责任 最高10%
管理员工并审查记录、政策和程序 最高10%
分析进出口报告，如运输费用和服务成本、税务交易和运营风险，估算业务预测并制定行动计划，作出决策。 最高25%
获取新客户和业务关系 最高5%

新的描述因若干原因存在缺陷。它仅出现在由律师签署、使用律师信笺的声明中，未经申请人证实或佐证。律师未经支持的断言不构成证据。参见，例如，Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)；Matter of Laureano, 19 I&N Dec. 1, 3 n.2 (BIA 1983)；Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)。

此外，无论来源如何，新的职位描述与早先版本差异很大，其差异方式不能仅归因于视角不同。新的描述表明受益人将最多65%的时间花在与“进出口部门”相关的任务上，但申请人没有进出口部门。此外，新的职位描述及随附评论多次使用男性代词指代女性受益人。上诉中的新声明是否描述了申请人先前描述的同一职位，并不明显。2 为同一职位提交两份显著不同的描述引发可信度问题。对申请人证据任何方面产生的怀疑，可能导致重新评估为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

审理主任正确地认定受益人的原始职位描述缺乏关于受益人具体职责的细节。申请人未通过提交几乎完全不同的职位描述在上诉中推翻这一认定。

原始职位描述因若干原因存在缺陷。申请人未解释“决定投资风险……[与]资源分配”和“[分析

2 鉴于这些差异，律师的书面论证意见日期为2012年10月15日，而申请于2016年提交、被拒并上诉，这也可能具有重要意义。

……投资风险[并]作出投资决策 ”之间的区别，而后者被列为单独项目。若干职责缺乏细节。例如，关于受益人将 “ [管]理与为申请人销售产品和提供服务相关的一般活动 ”的断言并未告诉我们该职责将涉及什么。描述提到 “ [聘]用和培训专业人员 ”，但正如我们将在下文进一步解释的，没有证据表明公司将雇用从属于受益人的专业人员。

申请人负有举证责任，记录受益人的职责中哪部分将是管理性或行政性的，以及哪部分将是非管理性或非行政性的。参见Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 178 (D.C. Cir. 1991)。在缺乏受益人从事明确界定任务所花时间的清晰可信细分的情况下，我们无法确定职责中哪部分将是管理性或行政性的，也无法推断受益人是否主要履行职能经理或行政人员的职责。IKEA US, Inc. v. U.S. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

在同一上诉书面论证意见中，申请人的律师还主张 “ [特]殊规则适用于…… ‘ 新办公室 ’ 情形。 ”然而，本程序不涉及新办公室申请。相反，申请人此前提交了新办公室申请，美国公民及移民服务局（USCIS）批准了该申请。申请人现在寻求延长受益人现有的L-1A非移民身份。在整个本程序中，申请人一直以将来时态提及其第一年运营，同时提交文件（如可追溯至2015年2月的发票）表明申请人已经营业务一年以上。

8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定仅允许拟设立的美国运营机构在申请获批之日起1年内支持行政或管理职位。USCIS法规中没有允许延长该1年期限的规定。如果受益人的职责在提交本延期请求时并非主要是经理或行政人员的职责，则USCIS不能延长受益人的L-1A非移民身份。申请人先前作为新办公室的身份并不使申请人现在有权获得特殊考虑。

申请人未推翻审理主任的认定，即所提交的受益人职责描述不能确立其作为经理或行政人员的资格。

B. 人员配置

除所需的职位职责描述外，USCIS在审查受益人主张的管理或行政能力时审查记录的整体情况，包括公司组织结构、受益人的下属员工的职责、是否有其他员工减轻受益人履行运营职责、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。

Matter of A-D-A-G- LLC

“ 管理能力 ” 的法定定义允许 “ 人事经理 ” 和 “ 职能经理 ” 。参见法案第101(a)(44)(A)(i)和(ii)条。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业或管理员工的工作。法案明确规定，“ 一线主管不因其监督职责而被视为具有管理能力，除非所监督的员工是专业人员。 ” 3 法案第101(a)(44)(A)条；8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(4)。如果申请人主张受益人直接监督其他员工，则这些下属员工必须是主管、专业或管理人员，且受益人必须有权雇用和解雇这些员工，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。法案第101(a)(44)(A)(ii)-(iii)条；8 C.F.R. § § 214.2(l)(1)(ii)(B)(2)-(3)。

在I-129表格上，申请人称其在美国有五名员工，这一数字得到2016年4月工资记录确认。申请人提交了两份组织结构图，其中一份显示以下结构：

总经理 [受益人]

运营[或运营]经理 行政助理

仓库专员 2名销售代表
[1名已聘用，1名空缺]

第二份组织结构图预测公司在 “ 全面运营第一年结束时 ” 的结构，显示同样的五名现有员工，外加 “ 财务助理 ” 和数量不确定的额外销售代表的空缺。

如上所述，受益人的所述职责包括 “ [实]施公司的会计实务 ” 和 “ [分]析财务信息 ” 。申请人未解释在尚未聘用的财务助理缺席的情况下，由谁编制和提交该信息。财务信息的编制是行政性的，而非管理性或行政性的。由于申请人不再是新办公室，我们不会考虑关于未来招聘的主张。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格，并且必须在整个审理过程中持续符合该福利资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。对未来符合条件情形的预期不能确立提交时的资格。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。

在评估受益人是否管理专业人员时，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该专业领域的最低要求。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作为进入该职业最低要求的职业 ” ）。《移民与国籍法》第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，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、专科学校或神学院的教师。 ”

Matter of A-D-A-G- LLC

申请人提交了下属雇员的简要职位描述。唯一未被认定为承担运营或行政职责的一线雇员的，是运营经理，其所述职责如下：

按照总经理的指示，监督公司的运营和盈利能力，通过管理公司员工和资源确保快速响应和高客户满意度。寻找、挑选并采购商品用于转售，在采购谈判中代表管理层。

与受益人本人的职位描述一样，上述描述缺乏细节，且似乎与申请公司不符。关于寻找商品并谈判其采购的表述，未考虑到该公司所述宗旨，即销售其外国关联公司制造的产品。申请人仓库的照片证实，货架上所有可识别的产品均由其外国关联公司制造。此外，仓库专员的职位描述称该雇员“协助物料经理”，而拟设财务助理的职位描述则提及该职位对“调度员”的监督。申请人未证明其雇用或计划雇用物料经理或调度员，这使得这些雇员所提供描述的准确性存疑。

在补证通知（RFE）中，审理主任认定受益人的下属均不从事专业职业，且仅有一人（运营经理）负有监督职责。审理主任指出，申请人未证明受益人对公司少量员工的监督使其职责主要为管理或行政性质。审理主任要求提供关于受益人下属员工的更多信息。

作为回应，申请人提交了工资单文件和新组织架构图，显示申请人新增了一名营销经理和一名销售代表，二人均系在申请于2016年5月提交之后雇用。新架构图还显示行政助理隶属于运营经理，而早先的架构图未显示这一点。申请人提交了签发给其新任营销经理的“社会传播学士”文凭副本，以及证明其于2016年7月雇用该雇员的证据，该时间在申请提交日期之后近2个月。该职位在申请人提交申请时并不存在；其未出现在最初提交的两份组织架构图中的任何一份上。因此，申请人随后设立该职位不能追溯性地使受益人在申请提交之日即符合资格。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人或受益人在一套新的事实下变得符合资格之后获批。参见，例如，Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 248；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

在拒绝通知中，审理主任认定，申请人已证明受益人的一名下属是监督人员，但申请人未证明受益人对该一名监督人员的监督将占据其大部分时间。在上诉中，

申请人主张，受益人的下属员工（包括新雇用的雇员）将使其免于从事企业的日常运营。如上所述，申请提交后申请人员工配置的变化不能确立 8 C.F.R. § 103.2(b)(1) 所要求的提交时的资格。

组织架构图显示，在提交申请时，受益人有一名下属（具体而言，即运营经理），而该下属本人亦有下属。申请人未证明受益人的主要职责是对这一名监督人员进行监督（如我们已讨论的，该监督人员自身的职责亦存疑）。受益人的两份相互冲突的职位描述除提及“ [雇]用和培训专业人员 ”外，未涉及下属。如上所述，申请人未证明受益人的任何下属符合专业人员的资格。

“ 职能经理 ”一词通常适用于受益人并非主要监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“ 关键职能 ”的情形。参见《移民与国籍法》第 101(a)(44)(A)(ii) 条。“ 关键职能 ”一词未由成文法或法规界定。如果申请人主张受益人将管理某项关键职能，申请人必须清楚描述在管理该关键职能中将履行的职责，即具体指明该职能、阐明该职能的关键性质，并确立受益人日常职责中专门用于管理该关键职能的比例。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。此外，申请人对受益人日常职责的描述必须证明受益人将管理该职能，而非履行与该职能相关的职责。

如上所述，申请人就受益人在申请公司拟担任的职责提供了不一致的陈述。由于申请人未回答审理主任关于其是否寻求将受益人雇为经理或行政主管的问题，申请人未提出任何连贯的主张表明受益人将担任职能经理，且申请人未指明受益人将管理的任何关键职能。

“ 行政主管身份 ”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。《移民与国籍法》第 101(a)(44)(B) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。根据该成文法，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，组织必须拥有下属层级的管理雇员供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政主管头衔或仅因作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视为该成文法意义上的行政主管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自组织高层行政主管、董事会或股东的总体监督或指导。 ”同上。

Matter of A-D-A-G- LLC

在本案中，申请人未证明存在复杂的组织层级，也未证明其下属包括多层管理层（就此而言，使用管理头衔并不充分）。如上所述，尽管审理主任指示申请人明确其是否寻求将受益人雇为经理或行政主管，申请人从未回答该询问，也未提出任何具体论据证明受益人符合行政主管分类的资格。

如果将员工配置水平用作确定个人是否以管理或行政主管身份行事的一个因素，USCIS 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。参见《移民与国籍法》第 101(a)(44)(C) 条。申请实体仍处于发展初期，但允许设立新办公室的1年期限已经届满，因此申请人必须证明其有能力支持一个管理或行政主管职位。申请人既未清楚描述受益人的职责，也未证明公司已达到需要受益人主要履行管理或行政主管职责的程度。组织架构图上所列的角色亦存疑；提交的销售发票显示数名员工的姓名首字母，其声称的头衔各不相同，均为“ 销售代表 ”，表明大多数员工直接履行与销售和/或订单履行相关的职责。记录中未包含关于四名下属员工的充分、一致的信息，以证明截至提交之日他们将使受益人免于大量参与公司的日常运营。

记录中大量已在上文讨论的缺陷和不一致之处，使得无法认定申请人已履行其举证责任，证明其将以管理或行政主管身份雇用受益人。

III. 结论

在签证申请程序中，证明符合所寻求福利资格的举证责任始终由申请人承担。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，该举证责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofA-D-A-G- LLC, ID# 223959 (AAO Feb. 22, 2017)