FEB272017_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

关于 H-G-T- 公司案 日期：2017年2月27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

申请人是一家航运公司，寻求根据 L-1A 跨国公司内部调任人员非移民分类，临时雇用受益人担任其新办公室的执行主任。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调往美国，临时从事管理或行政工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，在案证据未能证明：(1) 受益人曾在国外受雇担任管理或行政职务；(2) 申请人已获得足够的实际场所开始经营业务；以及 (3) 申请人将能够在申请获批后 1 年内以管理或行政身份雇用受益人。

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补充证据（部分为先前已提交的证据）以及一份书面论证意见，申请人在其中主张其已履行举证责任，并主张审理主任要求提供超出法规要求的信息属于错误。

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，符合资格的组织必须在受益人申请入境美国之前的 3 年内，连续 1 年雇用受益人担任管理或行政职务，或从事专业知识工作。此外，根据本法第 101(a)(15)(L) 条，受益人必须寻求临时进入美国，以管理、行政或专业知识身份继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。

“ 新办公室 ” 一词是指在美国经营业务不足 1 年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。如果表格 I-129（非移民工作者申请）表明受益人将以 L-1A 身份来美国开设新办公室或在新办公室工作，

关于 H-G-T- 公司案

申请人必须提交证据，证明新办公室将能够在 1 年内支撑一个管理或行政职位。该证据包括有关新办公室实际场所、拟设实体的性质和范围、其组织结构、其财务目标以及美国投资规模的信息。一般参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、国外管理或行政职务的雇用

审理主任否决该申请的部分依据是认定申请人未能证明受益人曾在国外受雇担任管理或行政职务。

8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(iii)(v)(B) 的法规规定，申请人必须提交证据，证明受益人在提交申请之前的 3 年期间内，曾连续 1 年在国外受雇担任管理或行政职务。

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，其中雇员主要从事： ”

(i) 管理该组织，或该组织的一个部门、分支、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的一个基本职能，或组织的一个部门或分支；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，则有权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），或者如果没有直接监督任何其他雇员，则在组织层级内或就所管理职能而言在高级层面行使职能；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，“ 一线主管不能仅凭其监督职责就被视为以管理身份行事，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，其中雇员主要从事： ”

(i) 指导该组织或该组织的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；

(b)(6)

关于 H-G-T- 公司案

(iii) 在自由裁量决策中行使广泛的自主权；以及

(iv) 仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。

如果人员编制水平被用作确定个人是否以管理或行政身份行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须考虑该组织的合理需求，并结合该组织的总体目的和发展阶段。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。

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地说明受益人履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或行政性质。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

记录显示，受益人的外国雇主总部位于伊拉克的 地区，
经翻译的官方文件
将受益人认定为“ 公司的授权经理 ”。受益人简历上的一份“ 总体摘要 ”称，“ 公司为阿拉伯国家及外国提供进出口、清关和航运服务，并提供机票预订、酒店和旅游
为全世界组织团体 ”[原文如此]。 在阿拉伯联合酋长国和中国设有办事处。

受益人的简历将其列为 执行主任，公司章程表明其拥有该公司 50% 的权益。一封来自 总主席的信函将受益人称为
“ 授权经[理] ”，一份证书显示受益人参加了
的“ 领导力与战略规划研讨会 ”。这些文件将受益人与该公司联系起来，但未解释其在公司中的角色。

审理主任签发了一份证据请求（RFE），指出申请人最初的提交材料未包括对受益人在 的日常职责的描述。审理主任要求提供工资单文件以确认受益人在国外的连续雇用，并要求提供补充信息以表明受益人的职责符合管理或行政性质。作为回应，申请人列出了在伊拉克的以下员工：

1 所述名称取自公司印刷信头。记录中包含该外国公司全称的若干不同译本。

(b)(6)

关于 H-G-T- 公司案

- 总经理（受益人）
- 助理经理
- 物流经理
- 营销经理
- 营销人员
- 仓库经理
- 仓库经理助理
- 四名劳工（隶属于仓库经理）
- 会计
- 秘书

受益人以 总经理身份书写，并以第三人称指称自己，称其：

[每]日直接与仓库经理、物流经理和会计合作，他们的主要职责是监督所有活动并向其报告。他直接监督他们的工作并确保实现客户目标。
主要从事物流，具体是将货物
从中国运往伊拉克（主要是运往 和 ）。

[受益人]在其秘书完成初步接待并为其安排会议后与客户会面。在与客户会面后，其决定公司是否能够承接该项目，然后适当地将工作分配给相应的员工。[受益人]还与营销经理合作，确保其服务的广告投放于当地报纸、网络和电视。

受益人还引用了美国劳工部劳工统计局描述的“ 首席执行官的职责 ”。

申请人主张受益人的简历包含职位描述，但该文件主要由对外国公司的概述组成，除注明其为执行主任外，未讨论受益人在其中的具体角色。

审理主任驳回了该申请，部分原因是职位描述未包含关于受益人职责的足够信息。审理主任指出，受益人声称自己是“ 首席执行官 ”，同时又援引了更类似于人事经理的职责。审理主任表示，申请人不能以一个将部分管理能力要素与部分行政能力要素相结合的“ 混合 ”职位来确立资格；受益人的职位必须满足管理能力或行政能力中任一类型的每一项要素。

在上诉中，申请人陈述：清楚地描述了[受益人]在伊拉克办事处的职责和角色，而移民局只是复制粘贴了部分内容作为证明以下结论的依据，即

Matter of H-G-T- Co.

“ 一项错误决定。 ”申请人主张，受益人拥有行政人员广泛的自由裁量权，同时通过控制和监督专业下属的工作履行管理职能。因此，申请人主张，审理主任认定“ 受益人不得声称以混合的‘ 行政/管理 ’身份受雇 ”是错误的。

申请人未澄清其是主张受益人主要根据《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条从事管理职责，还是主要根据《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条从事行政职责。申请人必须清楚地描述受益人的职责，并说明该等职责属于行政能力还是管理能力。申请人必须证明受益人的职责满足其中一种能力的全部要求。正因如此，审理主任指出，受益人不能占据仅满足每种能力类型部分要素的“ 混合 ”职位。

具体细节显然是判断受益人职责在性质上主要是行政性还是管理性的重要指标，否则满足定义就只是重复法规条文而已。Fedin Bros. Co., Ltd v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), afrd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。实际职责本身揭示了雇佣的真实性质。同上。

在本案中，申请人提供的关于受益人在外国公司职责的信息极少，仅称其会见客户、批准工作并确保营销总监投放广告。该描述未涉及其在招聘和其他人事事务方面的权限，而这是管理能力的核心要素，也未证明受益人在何种程度上确立组织的目标和政策，而这是行政能力的要求。受益人实质上只是声称其经营该外国公司，却未提供实质性证据和信息说明其如何经营。唯一归属于其的具体职责表明，其仅负责向客户销售公司服务，而该任务未被证明具有管理或行政性质。

首先，申请人必须证明受益人履行管理或行政能力法定定义中规定的某些高层职责。Champion World. Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (Table), 1991 WL 144470 (9th Cir. July 30, 1991)。其次，申请人必须证明受益人主要从事管理或行政职责，而非与外国实体其他员工一起从事普通运营活动。参见，例如，Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World Inc. v. INS, 940 F.2d 1533。申请人对受益人工作职责的描述未证明其中管理或行政性质的职责占多大比例。参见 Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 177 (D.C. Cir. 1991)。

B. 人员配置

除所需的职位职责描述外，USCIS在审查受益人所主张的管理或行政能力时，会审查全部记录，包括公司的

组织结构、受益人下属员工的职责、是否有其他员工使受益人免于履行运营职责、业务性质，以及任何有助于理解受益人在企业中的实际职责和角色的其他因素。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种类型。参见《移民与国籍法》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。法规明确规定，“ 一线主管不得仅因主管职责而被视为以管理能力行事，除非其所监督的员工是专业人员。 ”《移民与国籍法》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，则该等下属员工必须是主管、专业或管理人员，且受益人必须有权聘用和解雇该等员工，或建议采取该等行动，并采取其他人事行动。《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)-(iii)条；8 C.F.R. § § 214.2(l)(1)(ii)(B)(2)-(3)。

申请人未提供关于受益人职责或其下属角色的足够信息，以证明受益人主要作为外国公司的职能经理或人事经理行事。申请人按姓名和职位列出了外国实体的员工，但未提供关于其职责或教育资格的信息。没有该证据，我们无法确定是否存在任何主管、专业或管理人员，也无法辨别员工是否使受益人免于参与外国实体的日常运营。申请人未阐明或试图支持受益人主要管理公司某一特定职能的主张。

此外，受益人在该公司的高级别权限不足以确立资格。受益人权限下存在管理人员或主管的层级结构，并非受益人主要监督本身即为主管或管理人员的下属的初步证据。此外，如前所述，仅下属的职位名称不足以确立其管理或监督角色。

“ 行政能力 ”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限。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。根据该法，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，组织必须设有下属管理层级供受益人指导，且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。同样，申请人未提供足够信息证明受益人主要指导下级管理人员并以其他方式指导业务运营，而非主要履行较低层次的任务。

基于上述缺陷，申请人未证明受益人在国外受雇于管理或行政能力职位。

III. 新办公室

其余驳回理由涉及申请人作为新办公室的身份。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(A)的法规要求申请人已获得足够的实际场所容纳新办公室。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的法规要求申请人证明拟设立的美国运营机构在申请获批后1年内将支持一个管理或行政职位，并附有以下信息支持：

(1) 办公室的拟议性质，描述实体的范围、其组织结构及其财务目标；

(2) 美国投资的规模以及外国实体向受益人支付报酬并在美国开始经营业务的财务能力；以及

(3) 外国实体的组织结构。

当新企业首次设立并开始运营时，法规承认，负责设立运营的指定经理或行政人员将从事各种并非行政或管理层员工通常履行的低层次活动，且通常在第一年内无法履行全部管理职责。“ 新办公室 ”法规允许新设立的申请人在1年内发展到能够支持受益人受雇于主要为管理或行政职位的程度。申请人的证据应表明一种现实预期，即企业已准备好开始商业运营，并随着其从发展阶段迈向全面运营而迅速扩张，届时将实际需要一名主要履行合格职责的经理或行政人员。

A. 1年内在美国的行政能力2

在I-129表格上，申请人表示其打算经营一项“ 运输/物流 ”业务，并且在提交申请时有一名美国员工。申请人最初提交的材料显示，受益人拥有申请公司60%的权益并担任其董事会成员，但除此之外，申请人未提供关于新的美国办事处或受益人在该公司中预期角色的任何信息。

2 在程序早期，申请人未明确受益人是否将在美国担任管理或行政职务，但在上诉时，申请人表示受益人预期的美国职位将是行政职务。因此，我们无需审查管理职务的要求。

(b)(6)

Matter of H-G-T- Co.

在补件通知（RFE）中，审理主任要求提供关于新办事处的信息，例如一份包含职位描述的预期职位清单，以及证明外国公司如何认定新的美国办事处将能够在一年内支持一个管理或行政职位的文件。审理主任建议了以下类型的证据：

- 一封来自外国实体的信函，描述新的美国公司，说明拟议的员工人数及其将担任的职位类型、美国投资金额，并解释新办事处将如何在一年内支持一个管理或行政职位；
- 一份市场研究或可行性研究的副本，显示外国公司如何认定新的美国办事处将能够在一年内支持一个管理或行政职位；
- 新办事处商业计划或执行摘要的副本，包括第一年拟议活动的时间表；
- 外国实体关于决定开设新的美国办事处的会议纪要；以及
- 新的美国办事处的组织架构图，附有每个职位的职位描述和要求。

作为回应，申请人表示“公司的目标主要是通过从事诸如从美国向伊拉克运送汽车、衣服、卡车、重型设备和慈善捐赠等服务，来满足目前居住在美国的伊拉克国民的物流需求。”

申请人还提交了一份未签署的、印有信头的声明，称新的美国办事处目前雇用了一名秘书，并打算在运营的第一年内雇用一名助理经理、一名会计和一名物流经理。申请人未提供这些职位的职位描述。该声明进一步表示，公司“还计划租用一个仓库”，为此将雇用一名仓库经理和一名营销经理，并使用合同工“装卸集装箱”。

在受益人代表 的声明中，他表示：

[受益人]打算在第一年内在美国雇用以下职位：1）一名助理；2）一名会计；以及3）一名仓库经理。公司打算在其抵达美国后的头几个月内在当地报纸上为这三个（3）空缺职位刊登广告。[受益人]还计划雇用一名营销经理，该经理将在社区和当地报纸上宣传他们的服务。[受益人]将直接负责监督所有这些职位。他将亲自监督他们的招聘，并将与每位员工直接合作，以确保他们的目标得以实现，并且在他完成一（1）年任务离开美国之前，他们能够胜任其职位。

(b)(6)

Matter of H-G-T- Co.

受益人的其他行政职责将涉及处理财务义务、与金融公司会面以准备财务文件、报告和税务，以及与法律顾问会面以确保服务合同的条款对[申请人]有利，并确保其符合美国法律。[受益人]将直接培训首席运营官以管理和运营美国办事处……

补件通知回复中的两份声明在申请人拟议的人员配置方面不一致。最重要的是，受益人提到了首席运营官，这一职位在未签署的 声明中未提及，而 声明提到了助理经理，这一职位在受益人的声明中未提及。与受益人的外国职责一样，申请人未提供关于受益人在美国将履行的职责的充分信息。相反，重点一直放在他对将由他人履行的职责的监督上。关于首席运营官的培训，员工培训不是行政职能。

总体而言，仅凭职位描述不足以证明受益人的职责将主要是管理或行政性质的，特别是在新办事处申请的情况下，这在很大程度上取决于申请人的业务和招聘计划等因素，以及证明业务将充分增长以支持受益人在预期管理或行政职位上的证据。申请人有责任证明其将现实地发展到在1年内需要受益人履行主要是管理或行政性质职责的程度。因此，在分析拟议职责是否合理时，必须考虑申请人在1年期间内的预期人员配置水平和发展阶段，并考虑记录的整体情况。参见 8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)。

申请人提交了银行对账单副本，显示公司于2016年4月19日收到一笔209,950美元的国际电汇，以及一份 其中除称公司于2016年开始运营外，几乎不包含关于申请人的信息。该材料证明了公司的存在和启动资本，但未解决审理主任就新办事处商业计划所提出的其他关切。

在拒绝通知中，审理主任表示，新办事处四个当前或预期职位的清单不足以显示其职责的性质或证明他们将如何支持申请人的业务运营。审理主任还认定，提交的银行对账单未显示资金足以启动美国公司或证明外国实体有能力支付受益人薪酬并在美国开展业务。

在上诉时，申请人表示，预期的“ 所列职位相当不言自明 ”，并且“ 法规……不要求申请人提供关于拟议下属员工职责性质以及他们将如何支持公司业务的详细信息。

运营。”申请人补充说，法规预期在新办事处存在的第一年内，受益人可能暂时需要履行不符合资格职能。

关于外国资金和支持，申请人坚持认为，其已证明外国公司向新办事处提供了大量资金，并且有记录的从美国和加拿大到伊拉克的货运显示申请人与外国实体之间存在持续关系。

按法规措辞，要求申请人提交关于“[拟议]办事处性质的信息，描述实体的范围、其组织结构和其财务目标”的信息。8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)(J)。申请人未满足这些要求。四个下属职位的清单不能确立新办事处的组织结构，申请人也未描述实体的范围或其财务目标。申请人仅笼统地声称其寻求从美国向伊拉克运送或协助运送货物。申请人已收到海外资金，但未显示这些资金与申请人预期的启动成本和初始运营费用相比如何。申请人须披露财务投资的规模，但也必须显示该投资足以让公司执行其特定的第一年商业计划。一般参见 8 C.F.R. 214.2(1)(3)(v)(C)(2)。没有这些信息，我们无法确定申请人在第一年内雇用所述数量员工是否甚至可行。

基于这些原因，审理主任要求提供商业计划、关于拟议员工的信息以及描述新办事处预期性质、范围、组织结构和财务目标的类似信息是合理的，且完全在其自由裁量权范围内。参见 8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(viii)（规定服务中心主任有自由裁量权要求提供“其认为必要的其他证据……”）。

由于上述缺陷，我们认定申请人未能证明其将能够在申请获批后1年内以行政职务雇用受益人。

B. 充足的物理场所

如上所述，8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(A) 的法规要求申请人证明其已获得充足的物理场所来容纳新办事处。审理主任认定申请人在这方面的证据不足且缺乏可信度。

申请人最初提交了一份日期为2016年4月25日的租赁协议副本。该协议将租赁物业描述为“可租赁面积1100平方英尺”，位于伊利诺伊州。（同一地址也是租赁协议上所列出租人的地址。）租赁协议规定，该物业唯一“允许用途”为“零售商店”。

(b)(6)

Matter of H-G- T- Co.

在补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人未提供足够细节以证明所租赁空间足以供申请人开展业务。

针对补件通知，申请人提交了一份未签署的声明，称所租空间“ 将被改造成开放式隔间供员工就坐 ”，且公司“ 还计划租用仓库 ”，并为此将如前所述雇用更多员工。该声明称，申请人需要该仓库作为“ 存放汽车、服装、拟运往伊拉克的慈善捐赠物品、卡车和重型设备的安全场所 ”。申请人未说明其打算何时租用仓库，但表示打算“ 在第一年内 ”雇用一名仓库经理。

申请人提交了四张其拟营业地点的照片：

• 一张空置且未完工的商业空间内部照片显示，透过一扇玻璃门上方的窗户可以看到门牌号，该玻璃门大部分被一块木板遮挡。垂直百叶窗遮住了一扇平板玻璃窗。
• 一张外部照片显示了一扇玻璃门的一部分。门上的贴花和相邻的邮箱显示门牌号。
• 第二张外部照片显示了一扇内侧装有垂直百叶窗的平板玻璃窗。左侧是另一扇平板玻璃窗，里面除了一块“ 出租 ”标志外看不到任何东西。右侧是一家药店，其窗户被促销展示品填满。
• 第三张外部照片显示了标有门牌号的门，旁边是装有垂直百叶窗的窗户，右侧可见药店。

在拒绝通知中，审理主任指出，“ 照片显示的是编号为[已隐去]的空间内部和编号为[已隐去]的空间外部。未提供任何解释以说明这一差异。 ”审理主任还指出，租赁协议规定承租人仅可将该空间用于“ 零售商店 ”。最后，审理主任认定，尽管申请人称其将需要仓库空间并雇用一名仓库主管，但申请人尚未取得仓库。

在上诉中，申请人主张所有照片显示的是同一空间。对其中一张外部照片的仔细查看显示，同一空间因不明原因同时标有[已隐去]和[已隐去]两个编号。这解决了编号问题，但其他问题仍然存在。

该建筑的测量图副本显示，三个相邻物业上有手写标注：“ 药店[已隐去] 出租[已隐去] ”。该文件未指明是谁在测量图上添加了这些手写内容，也未解释为何似乎缺少编号为[已隐去]的物业。此外，申请人未解释，如果出租人按租赁协议所示在同一地址经营，申请人将如何在该地址开展运营。

上述问题可能与申请人无法控制的地址标注特殊性有关，但其他问题更直接令人关切。审理主任指出，租赁协议要求

II

Matter of H-G- T- Co.

申请人将该空间用作“零售商店”，而申请人却称其将仅将该空间用于办公。申请人在上诉中未回应这一重大关切。

关于仓库，申请人称：

法规中并无要求[申请人]在提交申请之前必须已有仓库开业。[申请人]已清楚说明其运营情况，且目前一直在没有仓库的情况下运营。为解决没有仓库的问题，例如直接运输而不设仓库，如果客户想购买一辆汽车并运往伊拉克，[申请人]提供直接运输并向承运人提供信息。一个典型例子是，如果你想从丰田经销商处购买一辆汽车，[申请人]直接联系经销商，完成购买并让丰田直接将汽车运往伊拉克，然后他们直接从伊拉克或美国的客户处收款。（见随附作为E组证据的发票、提单和运单）。

E组证据中的文件未记录申请人的任何商业活动，尽管其中一些文件标明了一家位于美国的承运人。它们显示了外国实体的名称和地址。因此，这些文件不能证明提出申请的美国办事处已经或将要能够在没有仓库的情况下开展业务。

此外，申请人此前曾表示其商业计划包括租用仓库作为“存放汽车、服装、拟运往伊拉克的慈善捐赠物品、卡车和重型设备的安全场所”。其此前曾将仓库描述为其业务不可或缺的要素。如果申请人在提交申请时尚未取得任何仓库空间，那么我们必须认定申请人未按法规要求取得足够的实际场所来容纳新办公室。

IV. 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由申请人承担。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。在此，该举证责任未得到满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofH-G-T- Co., ID# 227575 (AAO Feb. 27, 2017)