FEB282020_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：7605180 日期：2020年2月28日

对加州服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家运输和物流公司，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类继续雇用受益人担任其运营经理。《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调派至美国临时从事管理或高管工作。

加州服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未证明其将在延期申请项下以管理或高管身份雇用受益人。

在上诉中，申请人提交了补充证据，并主张其已证明受益人将以管理身份受雇。

在本程序中，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，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。

二、在美国以管理身份受雇

审理主任认定申请人未证明其将以管理或高管身份雇用受益人。但是，申请人并未主张受益人将以高管身份受雇。因此，我们将分析限于受益人是否将以管理身份受雇。

“管理身份”是指在组织内的某项职务，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；监督和控制其他主管、专业或管理人员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的一个部门或分支；在组织层级中处于高级别，或就所管理的职能而言，对人事行动或职能拥有权力；并对该雇员拥有权力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。

在审查特定受益人声称的管理身份时，我们将考察申请人对工作职责的描述。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，我们还会审查公司的组织结构、受益人的下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行操作性职责、业务的性质，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。

A. 职责

根据管理身份的定义，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工作，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。

申请人在提交时提交了一份职位描述，但审理主任认定其过于笼统，未说明受益人在日常基础上所执行的具体任务。在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一份略有修改的职位描述，其中将受益人作为运营经理的职责描述如下：1

8% 为公司不同部门设定目标和目的并制定政策。通过向战略计划和审查提供信息和建议来实现运营目标；……识别趋势，确定系统改进；在需要时实施变更。

10% 监督并帮助超越公司销售和运营目标。通过预测需求、审查年度预算、批准日程支出、分析差异、初步纠正措施来实现财务目标。制定公司政策并与董事会讨论以最终批准。为其直接管辖的某些流程制定运营指南。

1 本描述中加粗部分系对申请人此前提供的原始工作职责的补充。

8% 监督员工制定支持运营计划的年度预算，并将预算提交董事会批准。设计并建立年度预算和财务计划，并提交董事会。就其管辖下所有部门的运作情况编写详细报告，并提交高层管理人员进行绩效审查。

8% 制定支持董事会设定的战略方向并与年度运营预算相协调的运营计划。与董事会合作界定和阐明公司的愿景，并制定实现该愿景的战略，制定并监督确保公司长期财务可行性的战略。

12% 计划、组织、指导和控制公司的主要职能。负责公司的财务、营销和服务，以实现运营目标。审查、分析、创建和/或修改公司政策、规则、规章和目标。

8% 负责公司的发展和指导。通过识别人力资源问题制定运营战略；向公司提供信息、分析、战略思考和推荐……

12% 负责担任公司的顾问。负责及时了解所有海关法律和联邦法规，以使所有货运合规……将相关法律的任何变更传达给所有分公司经理和董事会……

10% 监督公司人员的雇用、解雇和培训。根据完全符合现行法律法规的经授权的人事政策和程序，雇用、管理和解雇公司的人力资源……

8% 为公司设定绩效目标。通过分析供应费用、比较和与供应商谈判价格，确定降低运营成本和提高收入的策略。改进组织的市场定位并实现财务增长。界定长期组织战略目标，建立关键关系，识别商业机会，谈判并完成交易，并保持对当前市场状况的广泛了解。

10% 决定或指导员工在运营中的行动方针。全面了解竞争环境，了解产品、技术和竞争环境，以便为该细分市场的产品供应和能力提出建议以满足客户需求。

6% 实施与墨西哥关联公司相同的系统。使用管理系统以协调所有组织……

我们同意审理主任的认定，即该描述未回应补证通知，因为其缺乏所要求的关于受益人日常职责的详细程度和具体性。补证通知的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在此，申请人一开始的职位描述已经过于模糊，而在回应补证通知时，申请人添加了更为宽泛的语言来描述受益人的职责，而非澄清或对原始职责添加所要求的具体性。诸如“ 设定目标和目的并制定政策 ”、“ 制定支持董事会设定的战略方向的运营计划 ”、“ 指导和控制公司的主要职能 ”、“ 设定绩效目标 ”以及负责“ 公司的发展和指导 ”等职责，均未提供任何额外见解，说明受益人作为一家运输和物流公司的运营经理在日常基础上所执行的具体任务。未能提交所要求的证据从而妨碍了实质性调查方向的，应构成否决申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在上诉中，申请人坚持认为职位描述足以确立受益人的管理权限，并强调必须将其与记录中的其余证据一并考虑。虽然申请人正确地指出我们有责任在裁定受益人作为管理人员的资格时审查全部记录，但申请人负有举证责任，需在其特定业务的背景下提供受益人实际日常任务的详细职位描述。具体细节显然是判断受益人的职责主要是行政性质还是管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规条文的问题了。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)。在此，申请人提交了一份过于宽泛且笼统的描述，该描述几乎可以描述任何类型公司中的高级职位。

此外，正如审理主任所指出的，申请人对受益人职责的描述不仅含糊，而且重复，使人更难确定他作为其常规和持续日常工作的一部分主要会执行哪些类型的任务。申请人在整个描述中纳入了若干与公司战略、计划和目标相关的一般性职责。具体而言，申请人将受益人以下职责列为职位描述中不同职责领域下履行的独立职责：为战略计划提供建议、制定供董事会批准的政策、界定公司的“ 愿景 ”并制定相关战略、修改公司政策和目标、为“ 公司提供战略思维和建议 ”，以及界定“ 长期组织战略目标 ”。然而，申请人并未试图以任何方式区分这些看似重复的职责，也未提供受益人在担任运营经理职位期间实际实施的战略、政策或目标的实例或证据。

此外，尽管申请人一贯声称其雇用了一名总裁和一名副总裁来履行行政职能，并声称受益人将以管理身份受雇，但描述中使用的许多措辞仅仅是对《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条中行政身份法定定义的转述。关于受益人受雇身份的确凿性主张是不够的。仅仅重复法规或条例的措辞并不能满足申请人的举证责任。Fedin Bros., 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F. 2d 41 (2d. Cir. 1990); Avyr Assocs., Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。鉴于

这些宽泛职责在受益人职位描述中的重复出现，很难评估他实际将多少时间投入到任何特定职责领域。

此外，申请人未解释诸如“ 及时了解海关法律法规 ”、“ 了解产品、技术和竞争环境 ”、谈判和达成交易、保持对当前市场状况的了解以及与供应商谈判价格等职责如何转化为管理职责。申请人也未解释受益人在监督货运以符合监管要求和及时性方面，或在监督司机遵循的程序方面将履行的具体职责。在缺乏关于这些职责领域性质的进一步细节的情况下，我们无法确定它们是否涉及管理职责。

受益人将管理一家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)(A)条含义内以管理身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责在性质上“ 主要 ”为行政或管理性质。《移民与国籍法》第101(A)(44)(A)和(B)条。虽然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的权限水平，但职位描述不够详细，且仅有限地提及申请人的实际业务模式，这为我们评估职责提供的背景甚少，并限制了该描述的证明价值。因此，基于上述理由，仅凭受益人的职位描述不足以确立他将主要履行管理职责。

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身份行事的因素，我们会根据组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需求。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

申请人自我描述为“ 一家领先的货运和物流服务提供商，为工业、商业和零售货物的运输提供全方位服务 ”。它进一步表示，它“ 专注于 ”其墨西哥关联公司的“ 需求 ”，“ 通过协助其客户将货物运入和运出墨西哥 ”。

申请人在I-129非移民工人申请表上声明，其在2019年4月提交申请时有15名员工。所提供的最新工资证据，即德克萨斯州季度工资报告，显示该公司截至2018年12月有14名员工。提交时提交的组织结构图描绘了公司总共19个职位，其中11名员工列明了姓名。

组织结构图显示，受益人向公司的“ 副总裁/总经理 ”汇报，并直接监督六名员工，其中四名被描绘为主管。申请人记录了其对受益人六名直接下属中五名的雇用情况，包括：一名运输和物流主管、一名配送主管、一名行政主管、一名未主张有下属的“ 分类和分拣 ”员工，以及一名未主张有下属的“ 质量控制和安保 ”员工

。2 组织结构图还描绘了四名未具名的“ 运输专员 ”向运输和物流主管汇报，以及四名未具名的叉车操作员向配送主管和仓库主管汇报。图表显示一名行政助理和办公室管理员向行政经理汇报。

最后，我们注意到，申请人2018年第四季度的州季度工资报告包括四名未在初始组织结构图上列明的人员。记录未指明他们填补了哪些职位，也未确立他们在提交申请时是否仍受雇。3 总体而言，申请人记录了据称直接或间接向受益人汇报的16名员工中7名的雇用情况。

“ 管理身份 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。申请人未主张受益人管理一项基本职能，而是侧重于其对下属员工的监督。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。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，法规明确规定，“ 一线主管不能仅凭其监督职责就被视为以管理身份行事，除非所监督的员工是专业人员。 ”4 同上。如果受益人直接监督其他员工，受益人还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。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

审理主任认定，申请人未确立受益人的下属是主管、专业或管理员工。基于下述理由，我们同意该裁定。

尽管申请人表示受益人监督六名一线主管，但其直接下属中只有四名被主张拥有自己的下属。如前所述，申请人未充分记录仓库主管在提交申请时的持续雇用情况，也未指明或记录据称向该职位汇报的两名员工。申请人记录了其对运输和物流主管以及配送主管的雇用情况，但未指明或记录在提交申请时有哪些个人（如有）向其汇报

2 据称向受益人汇报的第六名员工是一名仓库主管，其收到了2018年的IRS表格W-2，但未列在申请人提交的2018年第四季度州季度工资报告中。基于该证据，申请人未能证明其在提交申请时仍继续雇用该个人[已隐去]。

3 这四个人之一[已隐去]在2019年8月提交的支持上诉的更新组织架构图中被标识为“ 运输主管 ”。

4 为确定受益人是否管理专业员工，我们必须评估下属职位是否要求学士学位作为进入该行业领域的最低要求。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为进入该职业最低要求的职业 ”）。《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定，“ ‘ 专业 ’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、专科院校或神学院的教师。 ”

因此，我们必须关注该职位所要求的教育水平，而非下属员工所持有的学位。下属员工拥有学士学位并不自动导致该员工正在以专业身份工作的结论。

提交申请。此外，申请人对这两个职位的职位描述不支持其关于这些职位是监督性员工的主张。为运输和物流主管提供的职责清单未提及该职位对下属员工的监督；而配送主管的职位描述几乎完全是非监督性质的，仅有一处提及向叉车操作员分配装卸职责，而这些叉车操作员的雇用情况未在记录中记载。

在上诉中，申请人提交了其声称由运输和物流主管于2019年3月为三名向其汇报的员工完成的绩效评估副本。然而，这些评估打印在版本日期为“ 05/13/2019 ”的表格上，因此显然并非如所称于2019年3月完成。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一矛盾，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。由于申请人未对明显倒签日期的表格提供解释，我们无法认定这些绩效评估提供了运输和物流主管对下属员工进行监督的可靠证据。此外，如前所述，记录中不包含证明在提交申请时哪些下级员工为申请人工作的佐证证据。

我们认可申请人已证明其雇用了行政部门的所有三名员工，包括行政主管、行政助理和办公室管理员。然而，为行政主管提供的职位描述未包含任何监督职责，也未提及她向本部门其他员工分派职责。与运输和物流主管一样，申请人在上诉中补充了表面上由行政主管为其直接下属完成的人事评估。然而，这些文件同样标注日期为“ 03/2019 ”，却打印在版本日期为“ 05/13/2019 ”的表格上，因此缺乏证明价值。我们无法仅凭行政主管或任何所称下属主管在组织架构图上的位置来认定其担任监督职位。

因此，基于上述讨论，申请人未能证明受益人的直接下属是监督性员工。

我们还考虑了申请人是否提供了受益人将监督下属专业员工的证据。申请人证明担任行政主管和“ 质量控制与安全 ”职位的个人分别拥有工商管理和对外贸易学士学位。然而，如前所述，我们必须关注该职位所要求的教育水平，而非下属员工所持有的学位。下属员工拥有学士学位并不自动导致该员工正在以专业身份工作的结论。申请人未表明其对这两个职位有特定的学位要求。事实上，在上诉中，申请人试图依赖若干非先例决定，在这些决定中我们认定L-1A受益人即使未监督专业员工也符合经理资格。5

5 这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员在未来的裁决不具有约束力。参见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能基于诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

总体而言，证据不足以证明受益人将监督管理人员、监督人员或专业人员的工作。此外，受益人在监督职责上花费的时间未在申请人过于宽泛的职位描述中明确界定。虽然我们认可记录证明其拥有雇用和解雇权限以及对人事事项的裁量权，但仅凭该权限不足以证明其符合人事经理的资格。

按照《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条的要求，如果以人员配置水平作为确定个人是否以管理或行政身份行事的一个因素，我们应结合组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需求。在上诉中，申请人主张其目前有19名员工，并强调其中大多数员工在受益人的监督下工作。申请人还坚持认为，其墨西哥关联公司有九名员工在受益人的间接监督下工作。申请人因此主张，记录表明有足够的员工使受益人免于大量参与申请人的日常非管理职能。

然而，如前所述，申请人未按法规要求提供受益人实际日常职责的详细描述，也未充分支持其关于受益人因监督下属主管、专业人员或经理而符合人事经理资格的主张。这些证据缺陷不能通过公司人员充足因而能够以管理身份支持受益人的一般性主张来克服。

此外，虽然申请人提交了包含19个职位的组织架构图，但其仅充分证明了在组织架构图中受益人职位下属的16个职位中7个职位的雇用情况。关于所称在墨西哥的员工，我们注意到申请人未指明哪些外国员工为美国公司提供支持，也未指明其职位名称或工作职责。我们无法基于过于宽泛的职位描述和未获充分佐证的組織架構图认定受益人将以符合资格的管理身份受雇。

基于上述所有理由，申请人未能证明其将在延期申请下以管理身份雇用受益人。因此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。