JAN072019_03D7101 · 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

案由 O-S- 日期：2019年1月7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

申请人是一家制造和交易货物固定气囊的厂商，寻求根据L-1A非移民类别的公司内部调动人员规定，临时雇用受益人在其新办公室1担任“ 销售主管兼总裁 ”。移民和国籍法（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A类别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，以经理或高管身份临时工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明受益人在国外以经理或高管身份受雇。此外，审理主任认定申请人未能证明受益人将在一年内于美国以经理或高管身份受雇。

在上诉中，申请人主张审理主任发出了不当的一揽子证据请求（RFE），并声称仅给予两周时间回应RFE使其受到损害。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

在涉及新办公室的申请中，为确立L-1A非移民签证类别的资格，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，以经理或高管身份连续雇用受益人一年。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以经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。

1 “ 新办公室 ”一词指在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起不超过一年内支持高管或经理职位。

案由 O-S-

申请人必须提交证据，证明新办公室将能够在一年内支持经理或高管职位。该证据必须确立申请人已获得足够的实际场所容纳其运营，并披露该实体的拟议性质和范围、其组织结构、其财务目标以及美国投资的规模。一般参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、与外国雇主的经理身份

我们将首先分析申请人是否证明受益人在国外以经理身份受雇。申请人并未主张受益人在国外以高管身份受雇。因此，我们将分析限于受益人是否在国外以经理身份受雇。

“经理身份”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；监督和控制其他主管、专业或经理雇员的工作，或管理组织内或组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级中处于高级别或就所管理职能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。

在审查特定受益人的外国经理身份时，我们将审查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说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于经理身份。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的工作职责描述外，我们审查外国雇主的组织结构、受益人的外国下属的职责、是否有外国雇员使受益人免于履行操作性职责、外国业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人在国外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，以及有关外国雇主业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

根据经理身份的定义，申请人必须首先证明受益人履行某些高级别职责。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主要从事经理职责，而非与外国雇主其他雇员一起从事普通操作性活动。参见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

.

案由 O-S-

申请人即受益人的外国雇主，主要基地在香港，称其“ 是一家国际公司，从事制造和交易货物固定气囊及其他货物固定用品，服务于运输业务。 ”申请人表示受益人“ 从事管理和营销管理职责 ”，并且“ 被指派参与若干重要项目 ”。申请人解释称，受益人在过去三年作为销售经理负责其欧洲业务，并且在申请提交之日前的六年中曾以类似身份工作。申请人还列出了受益人的以下外国职责（其中包括）：

- 为销售团队设定目标、绩效计划和严格的客观标准，
- 与销售人员会面以审查每周绩效，
- 对每位销售团队成员进行深入评估，
- 创建并核对季度佣金报告，
- 辅导个别销售成员以提高销售绩效，
- 对表现不佳的销售人员进行纪律处分并报告，
- 计划和实施培训项目，
- 主持每周销售团队会议，
- 保持对客户需求的深入理解并监测其偏好，
- 解决升级的客户问题和投诉，
- 设定和调整定价计划和折扣率，
- 提供高级谈判专业知识，
- 确保MOSS中的数据保持最新，并确保在线提供的信息正确且为最新状态，
- 制作月度通讯并管理广告活动，
- 开发营销活动，包括网络形象和目录开发，以及
- 处理社交媒体、公共关系工作和内容营销。

审理主任随后发出了证据请求（RFE），指出受益人的外国职责描述缺乏具体性，并要求申请人提交一封来自外国雇主的信函，描述其典型经理职责以及他在每项任务上花费的时间百分比。作为回应，申请人未按要求提供全面的外国职责描述，而是提交了受益人的简历，其中列出了以下一些额外职责和成就。

- 将品牌名确立为全球前三的产品，
- 计划、预算并执行全球范围的展览和贸易展会，以及
- 担任 国际集团的销售和营销团队主管，该集团是全球最大的货物固定产品制造商。

案由 O-S-

在上诉中，申请人主张审理主任发出了过于繁重的一揽子RFE，并声称未给予其足够时间回应。我们认为这些主张不具说服力。首先，记录显示审理主任于2018年5月29日发出RFE，并要求申请人在2018年8月24日前回应，为期近三个月。这似乎是回应RFE的充足时间。事实上，记录显示申请人于2018年6月13日即大约两周后回应了RFE。

此外，我们不认同申请人关于审理主任的补件通知过于笼统或过于繁重的主张。补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求的福利资格是否已经确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。此外，证明所寻求移民福利资格的责任在于申请人。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。为确立资格，申请人必须证明所有监管要求，包括证明受益人受雇于美国境外担任管理或行政职务。为支持该申请，申请人提交了一份缺乏细节的一般职责描述；因此，审理主任要求提供更详细的境外职责描述，说明受益人的典型管理职责及其在这些任务上花费的时间百分比。申请人未回应这一相关要求。因此，我们认为审理主任的补件通知并无不当。

申请人未提交足够详细的职责描述，以说明受益人在美国境外的日常管理层职责，或可信地证明其时间主要用于符合资格的任务。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有管理性质的重要标志，否则满足定义就只是重复法规而已。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)。

受益人的职责描述包括若干通用职责，这些职责可适用于任何企业或行业中的任何管理者，且未提供关于其在美国境外实际角色性质的洞见。申请人提供的示例不足，支持性文件也很少，无法证明受益人在美国境外履行符合资格的职责，例如其设定的目标、其制定的绩效计划、其实施的标准或其建立的培训项目。同样，申请人未充分详述或记录受益人解决的客户问题、其制定的定价或折扣计划、其进行的谈判、其管理的广告活动或其开发的营销活动。此外，申请人未阐明或记录受益人制定的销售策略、其为解决绩效差距而制定的计划，或其参加的研讨会和教育培训。申请人声称受益人监督“一个由若干强有力的高层管理专业人员组成的团队”，但记录中几乎没有支持性文件证实其向这些所称下属委派职责。这一细节的缺失尤其值得注意，因为申请人表示受益人已为此外国雇主工作约六年。

受益人的境外职责还包括若干明显不符合资格的任务，例如解决客户问题和投诉、审查“MOSS”中的数据、制作月度

简报、处理社交媒体，以及监控从接单到发货的销售订单。受益人是否为管理雇员，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”具有管理性质。见该法第101(a)(44)(A)条。在此，申请人未记录受益人的境外职责中管理职能占多大比例、不符合资格的职责占多大比例。申请人将受益人的职责列为既包括管理任务又包括行政或运营任务，但未量化受益人在这些不同职责上花费的时间。这一文件缺失很重要，因为如上所述，受益人的若干日常任务并不直接属于法规所定义的管理职责。因此，我们无法确定受益人是否主要在履行管理者的职责。见IKEA US. Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

尽管受益人在此外国雇主内担任高级职位，但其管理或指导该业务的事实并不必然确立其有资格按该法第101(a)(44)条含义以管理身份被归类为跨国公司调派人员。根据法规，该归类资格要求境外职位的职责主要具有管理性质。同上。受益人可能对此外国雇主的日常运营行使酌处权，并在酌处决策方面拥有必要级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以证明其在美国境外的实际职责主要具有管理性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以管理身份行事的因素，则应结合组织的总体目的和发展阶段考虑组织的合理需要。见该法第101(a)(44)(C)条。

如前所述，申请人在随申请提供的支持信中称受益人监督“ 一个由强有力的高层管理专业人员组成的团队 ”，其职责描述表明其监督销售人员。在补件通知中，审理主任指出申请人未提供足够证据证明受益人的下属，并要求其提交组织结构图，显示受益人在公司中的位置，包括其下属的姓名和职位以及他们的职责、教育水平和薪资。我们再次审查此外国雇主的组织结构、受益人境外下属的职责、是否有境外雇员使受益人免于履行运营职责、此外国业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人境外实际职责和角色的因素。因此，审理主任就此外国雇主组织结构图和受益人下属所要求的证据和文件是合理的，且对申请人证明其在美国境外具有管理或行政能力具有证明力。

作为回应，申请人提供了一份境外组织结构图，反映受益人向此外国雇主的总经理报告。该图还表明

。

Matter of 0-S-

受益人监督在“ 澳大利亚、阿联酋、英国、南非、美国[和]荷兰 ”的[已隐去]，“ 国际销售 ”包括三名仅被标识为[已隐去]和[已隐去]的雇员，以及“ 国内销售 ”包括两名仅以姓名标识的雇员。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”两种。见该法第101(a)(44)(A)条。人事管理者须主要监督和控制其他监督性、专业性或多管理性雇员的工作。与“ 管理者 ”一词的通常理解相反，法规明确规定，“ 一线主管不得仅凭其监督职责而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。如果受益人直接监督其他雇员，受益人还必须有权雇用和解雇这些雇员，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)(1)。

申请人未提交足够证据证明受益人在美国境外监督管理性或专业性下属，从而使其有资格作为人事管理者。如前所述，审理主任要求申请人提交一份全面的组织结构图，包括受益人下属的姓名和职位以及他们的职责、教育背景和薪资。然而，申请人未提交该证据以证实受益人监督下属管理者和/或专业人员。事实上，所提交的组织结构图未包含下属层级，以证明受益人管理下属主管，且申请人未提交任何证据具体说明受益人下属职位所需的教育背景或下属所持有的学士学位（如有）。2 然而，申请人提交的证据很少，无法证实受益人在此外国组织结构中的位置或其在美国境外的下属。因此，申请人未确立受益人在美国境外担任人事管理者。

或者，申请人未证明受益人在美国境外担任职能管理者。“ 职能管理者 ”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 ”的情形。见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人声称受益人将管理某项基本职能，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内或就所管理职能处于高级别行事； ”

2 为判定受益人是否管理专业人员，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该领域的最低要求。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、专科院校或神学院的教师。 ”

以及(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)。

我们注意到，申请人并未明确主张受益人在境外受雇担任职能经理；无论如何，所提交的证据不足以证明其受雇担任职能经理。首先，申请人未清楚描述受益人管理的职能，也未解释其职能为何对组织至关重要。此外，如前所述，申请人就受益人提交了一份含糊的境外职责描述，其中包含不符合条件的运营职责，且未量化其投入管理职责相对于不符合条件任务的时间比例。因此，即使申请人已清楚描述并记录受益人的职能，其亦未证明受益人主要从事的是管理一项必要职能而非执行该职能。因此，申请人未证明受益人符合境外职能经理的资格。

基于上述理由，申请人未证明受益人在境外受雇担任管理性职务。

III. 在美国以管理性职务受雇

我们接下来要处理的问题是，申请人是否证明受益人将在申请获批后一年内在美国以管理性职务受雇。申请人并未主张受益人将在美国以行政性职务受雇；因此，我们仅分析其是否将以管理性职务受雇。此外，鉴于上述不合格认定的决定性效力，即我们维持审理主任关于受益人所述境外管理职务的结论，我们仅简要处理有关其拟在美国受雇的剩余问题。

经审查，我们认为受益人的美国职责描述同样过于含糊，未能有效传达其在一年内的日常管理职责。受益人的职位描述包含若干可适用于任何行业任何企业任何经理的一般性职责；此类职责无法反映其角色的实际性质。申请人未就受益人的日常职责如何具体契合公司第一年的商业计划提供充分细节。例如，申请人几乎未举例说明受益人将在其运营第一年采取哪些行动，以确保企业发展达到必要程度，从而在一年内支持其担任管理性职务。

例如，申请人表示受益人将负责组建本地管理团队、寻找并招聘合适人选、启动广告宣传活动、制定本地定价、运输和货运成本计划，以及建立稳定的客户群关系。然而，申请人几乎未就受益人将建立的本地管理团队、将启动的广告宣传活动、将制定的定价、运输和货运成本计划，或将要瞄准的客户提供细节。同样，具体细节显然是

判断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), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

对于新办公室申请，我们还会审查申请人的商业和招聘计划，以及企业将充分发展以支持受益人担任预期管理性职务的证据。申请人负有举证责任，证明其将切实发展到在申请获批后一年内需要受益人履行主要具有管理性质职责的程度。因此，我们在分析拟议经理职位是否基于申请人预计的人员配置水平和一年内的发展阶段而具有合理性时，会考虑全部证据。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)。

在随申请提交的支持信中，申请人表示其打算“ 在明年内为我们的美国办公室雇用……至少十名员工，包括一名电工/机械师和[原文如此]维修我们的生产机械、六至八名机器操作员、叉车操作员和仓库文员，[以及]销售助理。 ”同样，与受益人的境外角色类似，申请人未按审理主任的要求提交组织架构图，也未提交这些拟雇员工的拟议职责、教育水平或薪资。缺乏这些证据，申请人未能证明受益人将在一年内监督管理人员和/或专业人员下属。事实上，其第一年员工所称的职位名称似乎均为运营层面员工，而非使受益人符合资格所需的下属管理人员和/或专业人员。

此外，除含糊表示将在第一年雇用上述员工外，申请人未说明将在第一年何时雇用他们，也未说明如何在一年内支持其薪资。申请人还提供了一份含糊的商业计划，不足以证明其将在一年内支持受益人担任管理性职务。例如，申请人表示将在第一年向新企业投资超过200万美元，但几乎未说明将如何支出该投资以在第一年成功启动业务，且几乎未提交支持性证据以证实该投资。

基于上述理由，申请人未证明受益人将在第一年内以管理性职务行事。

III. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未证明受益人在境外受雇担任管理性职务，或其将在一年内在美国以管理性职务受雇。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of O-S-, ID# 1982084 (AAO Jan. 7, 2019)