# JAN082020_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：6336512 日期：2020年1月8日

对加州服务中心决定的上诉

表格I-129，非移民工人申请（L-1A）

申请人是一家经营干洗业务的控股公司，寻求根据L-1A非移民类别（公司内部调职人员）继续受益人在美国担任其总经理的雇佣。移民和国籍法（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加州服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人将在延期申请下受雇于管理或行政职位。

在上诉中，申请人主张所提交的证据清楚地表明受益人将主要将时间用于行政级别的职责，并争辩称审理主任没有考虑到他的所有下属，包括所称的为公司工作的独立承包商。申请人称审理主任在否决申请时不当过度强调其规模。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立L-1A非移民签证类别的资格，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以管理或行政职位雇用受益人。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，以继续以管理或行政职位向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批，期限为2017年2月23日至2018年2月12日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司在美国经营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一年内支持行政或管理职位。

寻求延期涉及新办公室的L-1A申请的申请人必须提交受益人在过去一年期间及延期申请下的职责声明；描述新运营机构人员配备的声明及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其过去一年一直在经营业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、美国的行政职位雇佣

我们将处理的唯一问题是申请人是否证明受益人将在延期申请下担任管理或行政职位。申请人不主张受益人将受雇于管理职位。因此，我们将分析限制在受益人是否将受雇于行政职位。

“行政职位”是指在组织内的任命，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛的自由度；并且仅接受组织更高级别行政人员、董事会或股东的普遍监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

在审查特定受益人的行政职位时，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地描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于行政职位。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实际职责和在业务中角色的因素。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、人员配备水平和组织结构的证据。

A. 职责

基于行政职位的定义，申请人必须首先表明受益人将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将主要从事行政职责，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)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人表示其是一家控股公司，在美国拥有两家全资子公司，[已隐去]（Dry Cleaning LLC），经营一家购买的干洗业务，以及[已隐去]（Franchising LLC）。申请人称其最初打算让[已隐去] Franchising LLC进出口摩托车零件，类似于受益人的外国

雇主，但解释说其“ 决定修改计划，利用[Franchising LLC]协助我们特许经营干洗业务的计划。 ”为支持申请并回应审理主任的证据请求（RFE），申请人列出了受益人的各种职责，但未按审理主任的要求提供一份包含其用于每项任务时间百分比的综合职责描述。例如，其列出了受益人的以下部分职责和责任：

综合管理：

• 负责制定决定申请人运作方式的政策和程序，

• 创建政策和程序以开发系统和操作手册，该手册可被复制，以便申请人的子公司可以销售特许经营机会，例如如何迎接客户、接受付款、跟踪客户衣物、正确悬挂和展示、清洁和维护、夜间关闭收银机、向潜在客户营销以及使用社交媒体。

• 在未来几年内最终确定和完善操作手册，

• 确定如何报告我们业务的财务成功，并创建详细说明过去一周、一个月和一季度销售额的模板，

• 基于各种程序和关键绩效指标确定全球政策，如带薪休假、着装规范、独立承包商档案和团队评估政策，

• 确定公司的方向、进入哪些市场，并改变其子公司的计划，

• 做出行政决策，更多地关注干洗公司，并通过开发干洗智能手机应用程序帮助发展该业务，

• 为业务开发特许经营模式，确定在哪些地点提供该模式，并设定关于什么可以构成成功特许经营的各种参数，

• 设定特许经营报价和月销售额百分比，并设定干洗业务的价格，

• 确定申请人是否以及何时应开设额外子公司，

• 确定每位员工在结构中的位置、业务的财务、营销和行政方面，以及哪些方面将由申请人而非其子公司处理，以及

• 确定团队成员将是直接雇用还是独立承包商。

营销：

• 负责监督我们的营销计划和预算，

• 通过雇用各种承包商，如网站开发人员和我们的SEO专家，确定哪些第三方专家将帮助我们进行这些工作，

• 确定在营销计划上花费多少，并根据费用做出改变，以及

• 确定何时雇用营销助理并制定该职位的最低要求。

预算事项：

• 创建并实施预算以及我们子公司的预算，

• 创建18个月预算，并准备关于申请人将如何实现目标的财务计划，
• 制定申请人预计何时提供特许经营业务，
• 确定在营销上花费多少并相应增加销售额，制定详细说明营销支出和升级设备所需成本的预算，利用此信息创建短期和长期财务目标，
• 向编制各种财务报表的外包会计师提供预算信息，审查这些报表并修订预算，以及
• 利用财务报告确定成本削减。

团队监督：
• 确定如何雇用和解雇，包括雇员和承包商，以及
• 确定工资、奖金、附加福利、病假、假期和保险套餐。

申请人提交了大量文件，反映受益人很可能参与了由其子公司经营的干洗业务中大多数不符合资格的经营性事务。例如，申请人提供了数份来自干洗承包商的发票，其中包含受益人的姓名，日期接近申请提交之时。事实上，其中一份此类发票显示受益人在2018年1月仍在购买衣物塑料罩、衣架、去污粉和贴纸。2 此外，申请人提交了数份日期为2017年末的发票，反映受益人为干洗业务订购清洁用品和设备零件，另有一份日期为2017年10月的文件表明其为干洗服务安排了司机。同样，申请人的银行账户记录显示，截至申请提交之日，受益人为支付清洁用品开具支票、支付干洗业务租金并处理公司薪资。该书面证据与申请人关于受益人将行政和薪资职能中不符合资格的经营性事务委托给下属的主张形成对比。确实，没有与申请提交之日相对应的书面证据表明受益人将不符合资格的职责委托给下属，或证明其下属执行这些任务。

受益人的职责描述还强调，受益人将为其干洗业务的特许经营制定运营程序。然而，申请人表示这将是一个完全前瞻性的企业，指出这一努力“ 才刚刚开始 ”，并将在“ 未来几年内 ”实现。申请人进一步解释，这些特许经营计划可能要到2019年夏季才能准备就绪。同样，申请人强调其为该特许经营业务开发了一款移动干洗应用程序；然而，没有证据支持这一主张，也没有证据支持其声称聘请了据称一直在从事该项目的合同软件开发人员。此外，受益人的职责还指向受益人的营销工作，包括制定营销计划和预算，并为此目的聘用承包商。但同样，几乎没有支持性证据表明申请人或其子公司从事大量营销活动，以至于这将占受益人时间的很大一部分。事实上，提交的申请人和其子公司的财务资料显示营销活动支出很少。例如，Dry Cleaning LLC从2018年1月至10月的财务资料，

2 申请于2018年2月12日提交。

对应于申请提交之日后的某一时期，显示该期间“广告和促销”费用仅为1,695.71美元。

相比之下，受益人的职责描述表明，受益人很可能参与其子公司干洗业务的所有日常经营事务，例如确定如何迎接顾客、接受付款、关闭收银机、清洁衣物，以及业务中其他不符合资格的方面。尽管申请人声称受益人仅就其主张的特许经营计划关注这些经营事务，但其推出该商业计划的时间表表明并非如此。鉴于缺乏其声称的特许经营业务的证据，以及显示受益人参与不符合资格的经营任务的大量文件，他很可能主要从事干洗业务的经营。

受益人是否为高管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”为行政性。参见该法第101(a)(44)(B)条。在此，申请人没有充分记录受益人的职责中行政职能占多大比例、不符合资格的经营职责占多大比例。申请人列出了受益人的职责并提供了表明其参与经营子公司干洗业务的文件，但没有充分量化其在这些不符合资格任务上花费的时间。因此，我们无法确定截至申请提交之日受益人是否主要从事行政性职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。我们承认申请人列出了若干可能符合资格的前瞻性职责，例如与其拟议特许经营业务相关的职责，但几乎没有证据表明截至申请提交之日受益人主要从事这些职责。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至审理期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，就申请人阐述的受益人表面上符合资格的职责而言，这些职责是通用性的，可以适用于任何行业中的任何高管。这些模糊的职责几乎无法证实受益人日常主要从事高管层面的任务。例如，几乎没有细节或文件证实受益人制定的政策和程序、他创建的预算、他吸引的投资者、他委托给子公司的行政事务，或他制定的定价政策。申请人没有清楚阐述受益人日常履行的符合资格的职责，仅指出其做出的一次性商业决策，例如其决定开展未经支持的特许经营业务。此外，申请人没有详细说明或记录受益人实施的“全球政策”、他设定的绩效指标、他做出的人事决策、他实施的销售或财务目标，或他颁布的预算决策。事实上，受益人的职责描述表明，他“大部分时间”花在预算事务上，包括与外包会计师协调并审阅该承包商提交的财务报告；然而，几乎没有支持性文件证实这些活动。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但其将管理或指导一项业务的事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(B)条含义内以高管身份作为公司内部调任人员分类的资格。

依法，该分类的资格要求某一职位的职责“主要”为行政性质。同上。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级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责将主要具有行政性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以高管身份行事的一个因素，我们会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见该法第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份组织架构图，反映受益人监督申请人及其两家子公司。在Dry Cleaner, LLC内，受益人显示为监督一名办公室经理，该经理监督一名收银员、“洗衣工”、熨烫工和司机；然而，只有办公室经理和收银员被列明姓名，而熨烫工和司机则显示为“外包”。此外，该图表表明受益人还监督其特许经营子公司，该子公司显示雇有一名软件开发人员（列为外包）、一名销售经理（显示为“待聘用”）以及“律师”（外包）和一个向销售经理汇报的“销售团队”（外包）。图表还显示受益人监督一个行政和营销部门，该部门由一名“待聘用”的营销总监组成，该总监监督一个营销分部，包括一名“待聘用”的营销助理、一名外包网站开发人员/SEO，以及“按需”使用的“额外服务提供商”。在行政和营销部门内还有一个行政分部，包括一名列明姓名的行政助理，以及外包的“薪资服务”。最后，图表反映受益人监督一个由“外包”会计师组成的财务部门。

如前所述，申请人主张，在延期申请下，受益人将符合高管的资格。“高管身份”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，以及该人指挥该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“指挥管理层”并“制定该组织的目标和政策”。该定义的内在要求是，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。个人不会仅仅因为拥有高管头衔，或因为其作为所有者或唯一管理雇员“指挥”企业，就被视为该法意义上的高管。受益人还必须行使“在自由裁量决策中的广泛权限”，并且仅接受“来自组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导”。同上。

申请人未提交充分证据证明，截至申请提交之日，受益人在复杂的组织层级内行事。例如，尽管申请人提交了一份详尽的组织结构图，但其中若干职位（例如与其预期特许经营业务相关的职位）被列为“待招聘”。然而，8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定仅允许预期的美国运营机构在申请获批之日起一年内支持高管职位。美国公民及

移民服务局（USCIS）的法规中没有任何条款允许延长这一年的期限。如果申请人在一年后没有必要的员工配置来充分免除受益人履行运营和行政任务，则其不符合延期资格。因此，我们仅考虑截至申请提交之日该企业所雇用的雇员和承包商。再次强调，申请人必须证明，从提交申请之时起并持续至审理期间，该移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

与申请提交日期相对应的2018年第一季度的州季度工资文件显示，申请人仅雇用了受益人和所主张的行政助理，而同一份针对Dry Cleaner, LLC的文件表明，该子公司当时有两名雇员，即所主张的收银员和办公室经理。然而，值得注意的是，所主张的办公室经理在该季度仅赚取3,600美元，而收银员则获得5,591.71美元，这使人质疑该办公室经理是否如所主张的那样担任下属主管。此外，办公室经理的职责未能充分证实其角色，仅指出其“ 编制预算，详细说明其预期公司如何运营 ”以及其“ 负责该子公司的人员配置 ”。

然而，所提交的税务文件表明，该干洗子公司除办公室经理外仅有一名其他在岗雇员，这使人质疑关于该雇员将主要关注人员配置问题的主张。此外，申请人表示受益人将大部分时间用于预算事项，这使其关于另有经理专门负责这些任务的主张存在不确定性。此外，值得注意的是，案卷中没有任何证据反映受益人将任务委派给其所主张的下属；事实上，如前所述，有大量书面证据表明受益人参与了干洗业务的所有运营事项，例如将衣物送出清洗、采购用品、安排司机等其它不符合资格的任务。

此外，申请人提供的证据很少，不足以证实其组织结构图中所列的若干独立承包商。在上诉中，申请人强调审理主任在评估受益人的资格时未适当考虑这些承包商。然而，正如审理主任所指出的，申请人没有、在上诉中仍然没有提交支持性文件来证实这些承包商的聘用，包括其所主张的软件开发人员、销售团队、律师、会计师、网站开发人员和薪资服务承包商。同样，申请人提供的证据很少，不足以佐证受益人定期指挥这些雇员、这些雇员受其高管层控制以及他们可被视为其组织结构的一部分。

事实上，申请人提供的银行记录表明，受益人在向其少数雇员开具支票，这使人质疑其关于在组织结构图内聘用外包薪资服务的主张。此外，尽管申请人多次提及一款将成为其特许经营业务计划核心的移动干洗应用程序，但没有关于该应用程序或其所主张的、向其外包此项工作的软件开发人员的证据。此外，受益人的职责提及其定期与外部会计师接触；然而，没有关于此事的证据或反映其向该承包商委派工作的支持性文件。因此，尽管我们承认独立承包商可被视为

申请人组织结构的一部分，但申请人必须充分证实其聘用情况，并证明他们受受益人或其更大组织的定期控制。在此，正如审理主任所指出的，申请人未提供充分的支持性证据来证明其所主张的独立承包商可被视为其更大组织结构的一部分。

在上诉中，申请人强调审理主任在拒绝申请时不当考虑了其规模。申请人正确地指出，我们必须考虑组织的合理需求，且公司规模本身可能不是确定受益人是否正在或将以高管身份受雇的唯一因素。见该法第101(a)(44)(C)条。然而，我们将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺乏将履行公司非高管运营的雇员，或公司未以常规和持续的方式开展业务。Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。

支持性证据表明，截至申请提交之日，申请人及其其他子公司仅有3名低于受益人的下属。如此低的员工配置水平使人不确定其是否有足够的员工来主要免除受益人履行不符合资格的运营任务，并在复杂的组织层级中支持受益人，使其主要关注组织的总体目标和政策而非日常运营。因此，我们分析的重点并非完全在于公司规模；而在于截至延期申请提交之日，其是否有足够的员工配置来主要免除受益人履行不符合资格的运营职责。然而，正如我们已详细讨论的，申请人提交了大量文件，反映受益人参与不符合资格的运营任务，且除了一次性决定采用预期特许经营业务模式外，申请人未充分阐明和记录其符合资格的高管层职责。因此，所提交的证据表明，申请人未在一年内充分发展，以在复杂的组织层级中支持受益人。

基于上述理由，申请人未证明受益人在延期申请下将以高管身份行事。

裁定：上诉被驳回。