MAR062026_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案号：41312512 日期：2026年3月6日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格I-129，非移民工作者申请（L-1A经理或高管）

申请人自述为一家半导体研发与营销公司，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，雇用受益人担任其高管经理。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派至美国，临时从事管理或高管工作。

服务中心运营处（SCOPS）否决了该申请，认定记录未能证明受益人在申请提交之日前三年内，曾以管理或高管身份在海外连续受雇一年。SCOPS还认定，申请人未能证明受益人将在美国以管理或高管身份受雇。本事项现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，因申请人未能证明受益人将在美国以管理或高管身份受雇，本办公室将驳回上诉。鉴于该问题对本案具有决定性，本办公室无需审理、因而保留对以下问题的判断：申请人是否证明受益人在申请提交之日前三年内，曾以管理或高管身份在海外连续受雇一年。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定：机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

一、法律框架

为符合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日前三年内，以管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

继续以管理或高管身份为同一雇主或其子公司、关联公司提供服务。同上。

二、在美国以管理或高管身份受雇

本办公室将分析的唯一问题是：申请人是否证明其将在美国以管理或高管身份雇用受益人。

“ 管理能力 ”指在组织内担任的职务，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；监督并控制其他主管、专业或管理人员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支；在组织层级内的高级层面或就所管理的职能，对人事行动或职能拥有权限；并对该雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。本法第101(a)(44)(A)条。

“ 高管能力 ”指在组织内担任的职务，其中雇员主要指导该组织或该组织主要组成部分或职能的管理；确立该组织、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权限；仅接受组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导。本法第101(a)(44)(B)条。

在审查特定受益人的管理或高管能力时，本办公室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管理或高管性质。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

A. 职责

为符合L-1A非移民签证分类中经理或高管的资格，申请人必须证明受益人将履行本法第101(a)(44)(A)和(B)(i)-(iv)条法定定义中规定的高层职责。如果记录未能证明所提供职位满足全部四项要素，本办公室不能认定其为符合资格的管理或高管职位。

如果申请人证明所提供职位满足法定定义中规定的全部要素，申请人还必须证明受益人将主要从事管理或高管职责，而非与其他雇员一起从事普通运营活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定特定受益人的职责是否将主要为管理或高管性质时，本办公室考虑申请人对工作职责的描述、公司组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员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实际职责及其在企业中角色的其他因素。

申请人表示，其主要专注于集成电路的研发与制造，并支持“联合开发计划，特别是与[I-M]（一家美国公司）的战略项目”。申请人还称，一旦“产品协议准备就绪可供制造”，其将作为营销和销售的全球运营中心。申请人解释称，受益人的任务是招聘和培养高管及技术岗位的关键人员、设计组织结构、实施培训和绩效策略以及市场拓展。申请人就受益人拟任职位提交了以下职责：

• 公司战略与政策制定（30%）

[受益人]将界定[申请人]的战略愿景，确立长期业务目标，并制定支持增长的政策。例如，在[海外雇主]任职期间，他主导了拓展美国市场的决策，认识到靠近美国客户和投资者的重要性。在美国，他将为新生产线设定战略优先事项，并确定应针对哪些行业实现增长。

• 美国运营的高管监督（25%）

[受益人]将监督高级经理和部门负责人，确保运营、研究和合作伙伴关系与全球目标保持一致。例如，[受益人]此前制定了用于评估中国子公司的全公司绩效基准，他现在将调整并实施于美国运营。

• 业务发展、合作伙伴关系与对外关系（15%）

[受益人]将代表[申请人]与关键客户、供应商和战略合作伙伴进行谈判。在中国，他亲自与I-M及[已隐去]谈判达成协议，以开发[已隐去]。在美国，他将主导与美国半导体公司和潜在研发合作伙伴的谈判。

• 资本战略与融资（10%）

他将主导通过美国投资者和金融机构获得融资的工作。例如，[受益人]在中国成功与S-X-P-E-F-[已隐去]签署了合作协议，为研究计划筹集了大量资金。在美国，他将与风险基金和私募股权集团合作，为[申请人]的扩张提供资金。

• 选址与未来扩张决策（10%）

[受益人]将在确定未来工厂、研发中心和美国合作项目的地点方面行使高管权限。例如，在中国，他主导了新研发中心[已隐去]的选址流程，综合考虑了当地人才储备、政府激励措施和供应链 proximity。在美国，他将评估加利福尼亚州和得克萨斯州等州作为潜在研发或制造设施的选址。

• 向母公司汇报及董事会联络（10%）

[受益人]将向[海外雇主]董事会汇报[申请人]的进展、战略和绩效。例如，他历来向[海外]董事会提交季度战略报告，

概述新举措、执行状态和市场影响——这些职责将在其美国职位中延续。

申请人未充分阐明或记录其根据已批准申请将在美国履行的管理或行政级别任务。申请人仅提交了受益人在其海外职位中履行的管理或行政级别任务的具体示例，并很少详细说明这些任务将如何直接对应其美国职位。例如，申请人未指明或记录其将制定的战略愿景、将实施的政策、将确定的产品线战略优先事项，或将要监督的高级管理人员或部门负责人。同样，申请人未充分详细说明或记录其将确保对齐的全球目标、其将在美国调整和实施的基准、其将合作的关键供应商和金融机构，或其将指导的研发项目。申请人表示受益人亲自与中国公司谈判了开发[已隐去]的协议，但未充分解释该技术或这些谈判如何反映其在美国的预期职责。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有管理或行政性质的重要指标，否则满足定义将仅仅是重复法规的问题。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)。

同样值得注意的是，申请人未提交新办公室申请；1 因此，其必须证明受益人在美国的职位在申请提交之日将涉及主要履行合格的管理或行政级别任务。受影响方有责任在提交福利请求时并持续至最终裁决期间证明符合所请求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“ 国会不打算让因受益人当时不符合资格而被适当拒绝的申请，在受益人可能根据新的事实组合变得符合资格的未来日期获得批准。 ”）。

然而，受益人的职责描述似乎完全是前瞻性的，未讨论申请人当前的运营或组织。例如，没有关于受益人职责描述中所述的美国客户、投资者、产品线、高级管理人员和关键供应商的具体细节或文件。没有这些细节和支持文件，很难得出结论认为受益人在申请提交之日将主要承担管理和行政级别的任务。就申请人提供其在美国活动的具体细节而言，这些似乎具有运营性质，例如其确定客户、供应商、战略合作伙伴、投资者和金融机构以及未来工厂和研发中心的位置。然而，从其职责中几乎没有迹象表明他将如何主要将这些目标中固有的非合格运营任务委托给下属。再次，申请人必须证明受益人将主要从事

1 在I-129表格（非移民工人申请）中，申请人表示其成立于2017年，并讨论了其在当前申请（2025年6月）之前一年多在美国提供的先前服务。“ 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)的法规允许“ 新办公室 ”运营在申请批准之日起不超过一年内支持行政或管理职位。

管理或行政职责，而非与其其他员工一起的普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d at 1313, 1316。

尽管受益人在组织内担任高级职位，但其将管理或指导业务的事实并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)和(B)条含义内的管理或行政能力作为公司内部调任人员的分类资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“ 主要 ”具有管理或行政性质。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力；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责将主要具有管理或行政性质。

B. 运营与人员配置

根据《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条，如果人员配置水平被用作确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，美国公民及移民服务局（USCIS）必须考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。

申请人就其截至申请提交之日的员工人数提供了相互矛盾的信息。例如，在I-129表格第5部分第14节中，申请人表示其在2025年6月提交申请时在美国有五名员工。相比之下，申请人提供了2025年第二季度的州雇主季度工资报告，与申请提交时间相对应，反映其只有两名员工。在回应证据请求（RFE）时提供的支持信中，申请人表示受益人将监督一名首席技术官（CTO）和一名副总裁。值得注意的是，这两名声称的下属均未在受益人的职责描述中提及，且申请人未提交组织架构图或关于其声称下属的职责、教育水平和薪资的充分信息，如RFE中所要求。总之，就申请人组织结构提供的证据不一致且不完整，这给其截至申请提交之日是否有足够的人员配置支持受益人担任合格的管理或行政职位留下了重大不确定性。申请人必须用独立的、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

同样，申请人就截至申请提交之日的运营提交了可疑证据，表明其发展不足以支持受益人担任合格的管理或行政职位。举例来说，申请人在I-129表格中表示其没有年度总收入或净收入，其最近的2024年IRS 1065表格（美国合伙企业收入申报表）反映其没有收入，且该年度仅支付了15,000美元的工资和薪金。申请人还表示其最初成立是为了根据与美国技术公司的合同提供“ 至少两名经验丰富的工艺开发和整合工程师，专攻半导体技术 ”，但指出该合同已于2020年结束。申请人进一步表示，COVID-19大流行导致其“ 在美国的活动暂停 ”，其运营直到2024年才重新开始，意图是“ 一旦产品协议准备就绪，将作为营销和销售的全球运营中心 ”

准备制造。”因此，证据反映申请人在2025年6月提交申请时在美国几乎没有运营，这给其支持受益人担任合格的管理或行政职位的能力留下了重大不确定性。同上。再次，这不是一份前瞻性申请，受益人可能根据未来的一系列事实符合资格，其只能根据截至申请提交之日的运营和人员配置符合资格。

申请人在整个程序中主要主张受益人将根据已批准申请符合行政人员的资格。“行政能力”一词的法定定义侧重于个人的高级职位。根据法规，受益人必须有能力“指导管理”并“制定目标 and 政策”的组织或其重要组成部分或职能。第101(a)(44)(B)条。要表明受益人将“指导管理”组织或该组织的重要组成部门或职能，申请人必须展示该组织、重要组成部门或职能是如何管理的，并证明受益人主要关注其广泛目标和政策，而非此类日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或作为所有者或唯一管理雇员“指导”组织、重要组成部门或职能而被视为法规下的行政人员。受益人还必须行使“广泛的自由裁量决策权”，并仅接受“组织的高层行政人员、董事会或股东的普遍监督或指导”。同上。

申请人未能充分证明受益人将以高管身份受雇。申请人提交了一份笼统的职责描述，且几乎没有支持性文件来证实受益人的实际高管级别任务。申请人未提交充分证据以证明其组织结构或运营情况。事实上，如前所述，证据表明其人员配置和运营规模极小，且似乎没有足够的运营层面员工可供支配，以主要使受益人免于承担设立公司运营所固有的不符合条件的运营任务。即使我们接受受益人在申请提交之日有两名下属，即所称的首席技术官（CTO）和一名副总裁，这也不能证明他监督了下属的管理层或较低级别高管员工，因为其下属没有可供监督的运营员工。高管通过控制管理层或较低级别高管员工的工作来指导某一组织的管理、主要组成部分或基本职能。参见 generally 2 USCIS Policy Manual L.6(D)，https://www.uscis.gov/policy-manual。另参见 BlueStar Cabinets, Inc. v. Jaddou, No. 21-10116, 2022 WL 4364734, at *7（第五巡回法院，2022年9月21日）（裁定“'指导组织的管理'必然包括指导组织的管理者”）。

最后，在上诉中，申请人首次在本事项中主张受益人符合职能经理的资格。“管理能力”的法定定义允许“人事经理”和“职能经理”两种。参见该法第101(a)(44)(A)条。由于申请人仅具体主张受益人将以职能经理身份受雇，我们拒绝分析其是否符合人事经理的资格。“职能经理”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。参见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人主张受益人将管理一项基本职能，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’，即对组织而言是核心的；(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的职能处于高级别地位；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，2017年11月8日）。

然而，在本案中，申请人未具体阐明其将监督的公司内一项明确界定的职能，除了管理整个美国业务及其重建之外。事实上，申请人表示受益人将担任公司的首席执行官，而非组织内某一特定职能的经理。此外，如前所述，申请人提供的证据反映，在申请提交时其人员配置和运营非常有限，这使得受益人是否将主要免于履行其职能（即使该职能已明确界定）存在重大疑问。受益人的职责和申请人的人员配置表明，他将主要参与在美国建立申请人的人员配置和运营所需的所有运营任务。因此，申请人未能充分证明受益人将在获批申请下担任职能经理。

基于上述理由，申请人未能充分证明受益人将以管理或高管身份受雇。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。