MAR102021_02D7101 · 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：10876251 日期：2021年3月10日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人寻求依据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，继续受益人作为其总裁的临时雇佣 [1] 。《移民与国籍法》（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派至美国，临时从事管理或高管职务。

加利福尼亚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在延期申请下将在美国从事管理职务。

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。参见该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，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或高管职务，或从事需要专业知识（specialized knowledge）的职位。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)。未来的美国雇主也必须是符合资格的组织，并寻求雇用受益人从事管理或高管职务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(i)。

寻求延期涉及新办公室（new office）的 L-1A 申请的申请人，必须提交一份关于受益人在上一年度及延期申请下职责的陈述；一份描述新运营机构人员配置及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度一直在经营业务的证据；以及

[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2018年3月16日至2019年3月15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 ”运营机构在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。

其与受益人的外国雇主保持符合资格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

“ 高管职务 ”（Executive capacity）是指在组织内的一种任职，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主权；并且仅接受组织更高级别高管、董事会或股东的总体监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

二、以高管职务在美国就业

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明受益人将在美国以高管职务就业。申请人并未主张受益人将以管理职务就业。

要符合 L-1A 非移民签证类别中高管的资格，申请人必须证明受益人将履行该法第 101(a)(44)(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，我们无法认定其为符合资格的高管职位。

如果申请人证明所提供职位满足法定定义中规定的所有要素，申请人必须证明受益人将主要从事高管职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定某一受益人职责是否主要属于高管性质时，我们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和在业务中角色的其他因素。

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和人员配置水平的证据。

A. 工作职责

在2019年3月14日提交的申请中，申请人声称经营一家电子商务企业，在美国雇用了六名工人。[2] 在其2019年2月15日的最初支持信中，申请人列明了受益人的“ 当前 ”工作职责和任务，以及用于每项任务的时间百分比如下：[3]

[2] 在支持该申请的一封信中，申请人称其销售家居装修产品、快速消费品和其他面向青年的产品。其声称“ 与 Amazon、Ebay 及其他电子商务平台、仓储服务公司以及 UPS、USPS 和 FedEx 等全球物流承运商合作。 ”

[3] 由于这些职责被列为“ 当前 ”，看来它们代表其在 L-1A 身份第一年期间的职责。

I 战略领导与运营管理（20%）。

I 制定并实施公司在美国市场的战略计划和业务目标，并按照既定方向监督公司运营（8%）。

I 通过听取其他董事的报告，分析和评估所有现有运营的有效性并识别潜在问题，并提出改进建议和解决方案（6%）。

I 制定指导方针并建立公司各项内部规则和政策，包括资金使用、投资、支出和费用（6%）。

I 财务稳定与财务业绩（20%）。

I 在董事会上听取首席财务官[4]的财务报告，并制定和调整电子商务职能的定期和年度预算（8%）。

I 持续监控公司的财务环境，识别并讨论公司当前和潜在的财务威胁和挑战（6%）。

I 征求母公司董事会的建议和指导，并就预算细分、投资事项、业务扩展及其他财务相关问题作出决定（6%）。

I 销售增长与收入增加（20%）。

I 监督公司的总销售收入；审阅和分析销售部门[5]提交的销售报告，并在必要时制定和调整销售目标（10%）。

I 与销售部门合作评估当前销售渠道和销售人员，并识别任何可能的改进（5%）。

I 指导和就探索新渠道及通过商务活动和营销策略获取市场相关客户的策略向营销部门[6]提供建议（5%）。

I 平台优化与渠道开发（15%）。

I 密切跟踪并推动基于数据分析的平台优化战略决策（5%）。

I 就内容设计和营销策略向 IT 部门[7]提供指导和建议，以推动销售业绩改善和优化卓越客户体验（5%）。

I 与营销部门合作探索新销售渠道并制定年度促销日历（5%）。

I 组织改进与人力资源决策（15%）。

I 监督和评估公司其他高管领导的工作，并听取总经理[8]关于个别人员绩效的报告（5%）。

I 与总经理合作，根据业务增长需求评估和改进薪酬计划和培训计划（5%）。

[4] 申请人的组织结构图未表明其目前拥有或计划雇用首席财务官。

[5] 申请人的初始组织结构图未表明其设有销售部门。

[6] 申请人的初始组织结构图未表明其设有营销部门。

[7] 申请人的组织结构图未表明其目前拥有或计划设有 IT 部门。

[8] 申请人的组织结构图未表明其目前拥有或计划雇用总经理。

一、对总经理、各部门主管、个别员工的任命、招聘和解雇作出最终决定，并在必要时进行任何人事变动（5%）。
一、公共关系和合同谈判（10%）。
一、代表公司履行公民和专业协会职责及活动，并促进与当地社区、政府实体和其他社会组织的积极互动（4%）。
一、与业务伙伴建立并维护战略业务关系，并担任公司与供应商之间的联络人（3%）。
一、代表公司谈判和签署合同，并参加有助于提升公司声誉和知名度的行业相关活动或协会（3%）。

在申请中，申请人表示受益人将在延期申请下履行以下职责：9
一、战略领导和运营管理：通过监督公司的日常运营为公司提供强有力的领导，并管理电子商务业务的各个方面，以确保公司愿景、使命和总体方向的落实。
一、财务稳定和财务表现：持续监督和评估公司的财务稳定性和表现，以确保业务目标的实现，并对影响公司财务最终状况的重大问题行使决策权。
一、销售增长和收入增加：制定、实施和调整电子商务销售目标，以确保公司保持市场竞争力，并确定电子商务机会的新领域。
一、平台优化和渠道开发：在内容、产品组合、商品陈列等方面识别当前销售平台和渠道的任何可能变化和改进，以确保其对目标客户的吸引力和有效覆盖。
一、组织改进和人力资源决策：就人力资源相关问题提供战略方向并行使决策权，以创造一种有效增强员工忠诚度的环境和文化。
一、公共关系和合同谈判：在公共场合担任公司的发言人和代表，并促进和加强公司与行业伙伴之间的长期合作。

在补件通知（RFE）中，审理主任表示，申请人提供的职责描述并未证明受益人将主要履行高管或经理的高层职责。审理主任表示，受益人似乎

9 申请中未说明用于这些职责的时间百分比；但是，这些类别与上述申请人支持信中提供的有关受益人“ 当前 ”职责的类别相似。

主要履行操作性任务，因此，她要求提供有关受益人日常职能的补充信息。她特别要求（a）一份详细说明受益人在上一年度职责的陈述，以及（b）一封来自申请人的信函，详细说明受益人在延期申请下将如何受雇于高管或管理职位。10

在回应补件通知时，申请人提供了一份受益人在其L-1A非移民身份第一年期间的职责清单，包括她的总体工作职责和具体任务，以及用于每项任务的时间百分比。总体工作职责和百分比与最初提供的相似，但任务和用于这些任务的时间百分比与最初提交的不同。例如，如上所述，最初提交的清单称她将20%的时间用于战略领导和运营管理，包括制定和实施公司在美国市场的战略计划和业务目标，并按照既定方向监督公司运营（8%）；通过听取其他主管的报告分析和评估所有现有运营的有效性并识别潜在问题，并提出改进建议和解决方案（6%）；以及制定指导方针并建立公司各项内部规则和政策，包括资金使用、投资、支出和费用（6%）。新清单也称她将20%的时间用于提供战略领导和监督电子商务业务的日常运营，但对与此类别相关的任务的描述有所不同。11 此外，在新的财务职责描述中，对CFO和IT部门的提及被删除。申请人必须证明在申请提交时向受益人提供的职位符合经理或高管职位的分类。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得对申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

在回应补件通知时，申请人进一步主张受益人将继续主要在美国受雇为高管。但是，它没有提供关于她在延期申请下日常主要做什么的进一步说明。补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求福利的资格是否已确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查线索的，应作为拒绝申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在其决定中，审理主任认定受益人不会主要在美国受雇于高管身份。她表示，受益人将主要履行申请人电子商务业务的日常职能，因为她的职责将主要包括广泛的操作和行政任务。12 在上诉中，申请人提交了两份书面论证意见；

10 寻求延期涉及新办公室的L-1A申请的申请人必须提交一份受益人在上一年度及延期申请下职责的陈述。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(C)。

11 她修订后的与战略领导和运营管理相关的任务包括：根据定期和年度营销报告及销售收入创建公司简介和年度业务计划，以制定清晰的业务路径愿景（5%）；主持双周会议并听取部门经理的报告，就重大问题提出建议（5%）；接受母公司高层管理人员关于战略发展的总体指导并据此设定目标（5%）；以及根据销售利润率和其他指标调整定期销售目标（5%）。

12 “ 主要 ”履行生产产品或提供服务所需任务的员工不被视为“ 主要 ”受雇于管理或高管身份。参见，例如，法案第101(a)(44)(A)和(B)条

与申请人2018年税务申报相关的电子邮件；2018年和2019年部分时间的五份双周管理会议议程，详细说明了受益人的部分职责；13 以及申请人前副总经理的简历。申请人主张受益人的职责描述是“ 明确的 ”且“ 超出了日常操作性职责 ”。它还提供了受益人从2018年12月31日至2019年1月6日的每周职责安排，并主张她的职责表明她每天行使业务决策和管理指导权。

经审查，我们同意审理主任的认定，即受益人在延期申请下拟议的职位描述包含许多不属于高管身份法定定义范围的职责。尽管申请人声称已雇用六名下属员工协助其运营，但申请人列出的许多任务表明受益人将直接参与公司的业务运营。例如，申请人称受益人将代表公司进行合同谈判，这通常是归属于下属员工而非公司高管的职责。申请人还表示受益人将继续在人力资源相关问题上行使决策权，并且她15%的时间将用于此类任务。申请人未解释为何由受益人而非副总经理或部门经理继续监督这些问题。最后，申请人称受益人将管理其运营活动并实施销售目标。虽然我们不怀疑受益人作为公司总裁将参与并了解公司的运营活动，但我们不能认定所列任务主要是高管工作职能。看来受益人在延期申请下的大部分职责将继续是非合格的操作性职责，这些职责对公司的持续业务运营至关重要。

此外，为受益人列出的许多预期工作职责与其他雇员的职责重叠。申请人称，受益人将“ 持续监督和评估公司的财务稳定性和业绩，以确保实现业务目标，并对影响公司最终财务状况的重大问题行使决策权 ”。虽然这些所述职责表明受益人可能同时负责符合资格和不符合资格的财务任务，但申请人在回应补件通知时声称，其雇用了一名财务和行政总监，该总监监督和管理部门的日常运营，并推动公司的财务规划。此外，财务和行政总监还监督“ 员工招聘、入职培训和培训 ”，这似乎与上文详述的受益人的人力资源职责重叠。因此，受益人的任务与财务和行政总监的任务重叠。此外，上诉时提交的前副总经理简历上列出的职责表明，她管理财务计划和预测，这与受益人所述的财务职责以及财务和行政

（要求一人“ 主要 ”履行所列举的管理或行政职责）；Matter of Church Scientology lnt'I, 19 l&N Dec. 593,604 (Comm'r 1988)。

13 我们注意到，在2018年12月17日的议程上，下一次“ 双周会议 ”安排在2019年12月31日。此外，其中一份议程的日期为2019年12月31日，但其中写明下一次“ 双周会议 ”安排在2019年1月14日。此外，议程表明“ 所有董事 ”出席了由受益人主持的会议，但未指明实际出席者。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。议程并非受益人行政职责的可信证据。

总监的职责重叠。申请人必须以独立的、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 l&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。14

此外，如本文前述，记录中详述的受益人的部分职责描述了与雇员的互动以及未列在申请人组织架构图上的部门。职责清单提到“ CFO ”，但没有迹象表明申请人雇用了CFO。它还提到IT部门，但两份组织架构图均未列出IT部门。此外，它提到“ 总经理 ”，但两份组织架构图均未列出总经理。15 对申请人证明任何方面产生的怀疑都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Id. at 591。

总之，申请人对受益人在延期申请下的预期职责的描述包含许多不符合资格的任务；她的许多预期工作职责与其他雇员的职责重叠；她的一些职责描述了与不存在的雇员和部门的互动。因此，提交时的记录不能可信地证明申请人能够在先前新办公室申请获批一年后为受益人支持一个主要为行政性质的职位，且上诉时提交的材料未能解决记录中的不一致之处。

受益人将作为其总裁管理或指导业务这一事实，并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条含义内以行政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。在此，职位描述不能确立其日常职责在性质上主要为行政性质。

B. 人员配置和组织结构

接下来，我们将讨论提交时美国公司的人员配置。如果人员配置水平被用作确定个人是否以行政身份行事的因素，则必须根据组织的总体目的和发展阶段考虑组织的合理需求。See section 101(a)(44)(C) of the Act。如前所述，美国公司是作为新办公室设立的，其先前的申请获批一年，有效期于2019年3月15日结束。8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的法规允许“ 新办公室 ”运营自申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

申请人提供了证据，证明其在提交时雇用了六名个人，包括受益人。根据其随申请提交的2019年2月组织架构图，受益人监督副总经理；副总经理监督一名“ 行政与财务部 ”雇员、一名“ 物流部 ”雇员和一名“ 仓库部 ”雇员；“ 仓库部 ”雇员监督一名仓库工作人员。该图列出了四个

14 上诉时提交的与申请人2018年纳税申报相关的电子邮件并未解决财务职责重叠的问题。
15 如下文进一步详述，申请人提交了两份不同的组织架构图，一份随延期申请提交，一份在回应补件通知时提交。两份图均在组织层级中受益人正下方列出“ 副总经理 ”，但未列出总经理。

额外的空缺职位，包括一名财务专员、客户服务代表、物流操作员和另一名仓库工作人员。记录不清楚在提交时谁在履行这些职位的职责。

审理主任在其补件通知中表示，记录缺乏关于受益人所监督雇员的充分文件。她指出，记录未包含下属工作职责的具体描述，并且基于申请人只有六名雇员（包括受益人）这一事实，申请人似乎没有足够的人员配置来使受益人免于履行生产产品或服务所必需的日常任务。她承认申请人打算雇用更多雇员，但表示申请人必须在提交延期申请时确立资格。16

在回应补件通知时，申请人部分提供了另一份组织架构图；图表上所列每名个人的职责清单；申请人雇员的身份证明文件和雇佣协议副本；2019年部分时间的工资汇总和雇员薪资单；以及2019年部分时间的季度纳税申报表。回应补件通知时提交的组织架构图显示，受益人将监督一名尚待雇用的副总经理；17 副总经理将监督一名“ 行政与财务部 ”雇员、一名“ 销售与市场部 ”雇员和一名“ 仓库部 ”雇员；“ 行政与财务部 ”雇员将监督一名客户服务代表和一名尚待雇用的簿记员；“ 销售与市场部 ”雇员将监督一名销售助理、一名库存控制专员和一名尚待雇用的营销专员；“ 仓库部 ”雇员将监督三名仓库助理。

审理主任在其拒绝决定中指出，记录中提交了两份不同的组织架构图。她认定，最初的组织架构图显示六名雇员，并得到第一季度联邦纳税申报表的佐证。回应补件通知时提交的组织架构图显示截至2019年8月有10名雇员，并表明将再雇用三人。审理主任指出，未来雇用更多雇员对申请人在提交之日的资格没有影响。审理主任认定，记录未确立受益人的直接下属即副总经理的职责。因此，她认定记录不清楚受益人的员工是否足以使她免于业务的日常职能。审理主任得出结论，记录未确立受益人将在美国以主要为行政身份任职。

“ 行政身份 ”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“ 指导管理层 ”并“ 确立 ”组织或其重要组成部分或职能的“ 目标和政策 ”。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。为表明受益人将“ 指导 ”组织或该组织重要组成部分或职能的“ 管理层 ”，申请人必须表明该组织、重要

16 如前所述，8 C.F.R. § 214.2(I)(3)(v)(C)的法规仅允许预期的美国运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。如果企业在一年后没有必要的人员配置来充分使受益人免于履行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。
17 看来2019年2月曾担任该职位的个人截至2019年8月已不再担任该职务。

组成部分或职能进行管理，并证明受益人主要关注其总体目标和政策，而非此类日常运营。个人不会仅因拥有高管头衔，或仅因作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”组织、主要组成部分或职能，就被视为法规意义上的高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，并且仅接受“ 组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

经审查，我们同意审理主任的认定，即记录未证明申请人拥有足够的人员配置，使受益人免于执行生产产品或提供服务所必需的日常工作。虽然申请人已证明其雇用数名个人执行公司部分运营职能，但未确立这些人员如何使受益人免于执行美国公司的日常活动，或以其他方式支持其实际职责主要具有高管性质的职位。此外，申请人初始组织架构图列有四个空缺职位，包括一名财务专员、一名客户服务代表、一名物流操作员和另一名仓库工作人员。记录不清楚在提交申请时是否有其他雇员（包括受益人）履行这些职位的职责。另外，申请人在回应补件通知时提交的后续组织架构图增加了一个销售和营销部门，但不清楚在提交延期申请时由谁履行销售和营销职责。鉴于销售和收入增长是受益人工作的关键方面，她必然需要在这些领域获得支持。物流部门在第二份架构图中也消失了，但不清楚为何申请人的业务不再需要该部门。我们还注意到，申请人是一家电子商务企业，但其两份组织架构图均未列明任何IT人员来处理与其电子商务平台相关的技术。因此，记录未能可信地证明申请人在一年后拥有必要的人员配置，足以使受益人免于执行运营和行政任务。见8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)。

在上诉中，申请人称审理主任将经理的职责混入高管职责。虽然审理主任在其决定中确实讨论了该职位的管理属性，但她最终认定记录不清楚受益人的职位是否主要具有高管性质。具体而言，她认定记录不清楚受益人的员工是否足以使其免于业务的日常职能。这一拒绝理由在上诉中未被克服。

在上诉中，申请人还主张，以受益人高管身份为由拒绝是“ 缺乏说服力的 ”，因为“ USCIS应当知道电子商务企业的人员配置不同于其他零售和批发 ”企业。申请人称其“ 严重依赖其电子商务平台 ”，这使其雇员“ 免于大部分销售和营销活动 ”。18 申请人还称其雇员人数基于实际需求

18 如果属实，则不清楚申请人为何在回应补件通知时在组织架构图中增加了一个销售和营销部门。

公司当前发展阶段的需求。19 然而，申请人负有举证责任，证明其将现实地发展到在一年内需要受益人履行主要具有管理或高管性质的职责的程度。申请人未经支持的陈述不足以承担其举证责任，尤其是在相关书面证据本可合理获得的情况下。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

总之，8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的规定仅允许“ 新办公室 ”在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。如果企业在一年后没有必要的人员配置使受益人充分免于执行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。在此，尽管组织架构图表明有下属员工可执行部分不符合条件的运营职责，但申请人未解释尚未雇用的员工的职责如何被委派给现有雇员，也未解释为何受益人仍有相当大比例的时间继续用于不符合条件的任务。

因此，申请人未证明根据延期申请，受益人将依据《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条的定义在美国以高管身份受雇。20 基于此理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

19 申请人的合理需求不会取代法规要求受益人“ 主要 ”受雇于管理或高管职位的规定。Brazil Quality Stones v. Chertoff, 531 F.3d 1063, 1070 n.10 (9th Cir. 2008)。
20 我们承认USCIS此前批准了代表受益人提交的非移民申请。然而，USCIS曾在某一场合批准签证申请这一事实本身，并不产生自动获得后续续签申请批准的权利。见，例如，Royal Siam Corp. v. Chertoff, 484 F.3d 139, 148 (1st Cir 2007)；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。每份非移民申请提交都是独立的程序，具有独立的记录和独立的举证责任。在裁定法定资格时，USCIS仅限于该单独程序记录中所含的信息。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。