MAR112020_01D7101 · 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：6044017 日期：2020年3月11日

对加利福尼亚服务中心决定的申诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家物流供应商，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，临时雇用受益人在美国担任其总裁。见《移民与国籍法》（本法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

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将在美国受雇于管理或高管职位。

在上诉中，申请人主张，所提交的受益人下属的职责描述及其他支持性文件证明他将监督下属主管；因此符合人事经理的资格。申请人还称，审理主任认定其雇主的季度工资税报告与其所主张的员工人数不符，属于错误。

经重新审查（de novo），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，合格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。本法第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。申请人还必须证明受益人先前的教育、培训和就业经历使其有资格在美国履行拟提供的服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、在美国受雇于管理职位

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明受益人将受雇于管理职位。申请人并未主张受益人将

受雇于高管职位。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇于管理职位。

“ 管理职位 ”是指在组织内的一种职务安排，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、专业或管理雇员的工作，或管理该组织或该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，或对所管理的职能拥有人事行动或人事职能的权限；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。

作为初步事项，申请人仅主张受益人因其对下属主管的管理而符合资格。“ 管理职位 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种。见本法第101(a)(44)(A)条。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，该法条明确规定，“ 一线主管仅凭其监督职责并不被视为以管理职位行事，除非其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)(3)。因此，由于申请人仅主张受益人将符合人事经理的资格，我们将不分析其是否符合职能经理的资格。

在审查特定受益人的管理职位时，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，并说明这些职责是否属于管理职位。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

根据管理职位的定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。见本法第101(a)(44)(A)条。其次，申请人必须证明受益人将主要从事管理职责，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)。

申请人在一封支持信中称，其“ 提供中国与美国之间的国际快递物流服务 ”。申请人表示，其将美国货物转运给中国的客户，从美国和中国的贸易公司分拣和运输这些货物，并

在俄勒冈州为当地客户包装和递送个人物品和礼品。申请人针对审理主任的证据请求（RFE）提供了受益人的以下职责：

业务规划、战略、目标和政策（占50%的时间）
受益人将领导公司的业务方向，确立其目标和政策，并根据行业发展
和趋势修订其业务计划，包括：
- 制定并实施战略愿景，
- 促进与第三方运输公司的合作，
- 根据计划里程碑、市场调研和行业前景确立公司的财务目标，
- 确立并监控运营，将资源集中于有机会获得重要竞争优势的活动，
- 监督资金投资并管理相关风险，
- 协调公司及第三方运输公司的活动，以及
- 制定综合企业战略并监督工作流程的实施。

受益人将建立足以将其提升至管理层的充分人员配置结构，包括：

- 按照组织结构图中的计划建立人员配置结构，
- 对人员做出最终决定，以确保下属人员配置结构具有足够的能力，
- 为经理开展领导力和发展培训，
- 利用具有挑战性的工作任务加速高潜力经理的发展，并消除障碍以腾出职位，
- 寻找组织和分散业务的方法，以便更快地做出决策，
- 亲自参与解决重要问题，
- 围绕人员组织组织架构，针对关键战略问题、业务问题或重大机会，转向具备正确技能和风格的个人，以及
- 维护组织逻辑和战略契合。

受益人将每月向董事会报告整体业务运营的进展和成果，

业务运营和管理（占40%的时间）
受益人将领导其经理做出有助于公司建立盈利业务运营的重大业务决策，包括：

- 制定稳健的计划，及早发现问题 and 机会，并积极应对，
- 严格遵守其运营计划和承诺，
- 准确弄清实现公司计划里程碑所需的条件，

• 在每周例会上向经理分配任务，就运营问题和成本估算向他们提问，并批准或否决其建议和推荐，
• 如果业务急剧下滑，迅速削减成本和/或削减可自由支配的支出，
• 通过分配资源以支持竞争战略来领导公司的财务规划，
• 避免对边缘提案、低回报项目和运营必需品提供过度支持，
• 将更多资源集中于有机会获得重要竞争优势的举措，
• 避免那些一切必须110%运转才能获得可观回报的项目，
• 推迟或重新考虑高风险投资和削减投入，以及
• 跟进重大投资和资本支出，以确保预期效益得以实现。

维持对行业发展与商业机会的了解（占10%的时间）
• 发现问题并识别潜在的竞争优势，
• 花时间维持对行业发展与商业机会的了解，
• 参与战略制定，以及
• 通过与有见识的客户和分销商交谈，第一手获取竞争信息。

申请人提交的职责描述未能可信地传达受益人在其业务背景下的实际日常管理任务。受益人陈述的若干职责讨论的是一般属性或管理人员所采用的方法。然而，这些通用职责可适用于任何行业或公司中任职的任何管理者，并不反映其在公司内的实际日常任务。例如，职责描述含糊地表示受益人将把“ 资源集中于能够获得重要竞争优势机会的活动 ”、“ 果断行动 ”、“ 利用具有挑战性的工作任务加速高潜力管理者的成长并消除障碍以腾出岗位 ”，以及“ 寻找方法对业务进行组织和分权，以便更快地做出决策 ”。同样，申请人含糊地表示受益人将“ 亲自参与解决重要问题并介入他人的领域 ”、“ 围绕人员组织组织架构……求助于具备正确技能和风格的合适个人 ”、“ 维护组织逻辑和战略契合，而不过度束缚个人 ”，以及“ 制定稳妥的计划，及早发现问题与机会，并积极应对 ”。

此外，申请人笼统地解释称，受益人将“ 严格遵守运营计划和承诺 ”、质询管理者并批准或否决其建议、分配“ 资源以支持竞争战略 ”、“ 避免对边缘提案、低回报项目和运营必需品提供过度支持 ”，以及“ 避免那些必须110%运转才能获得像样回报的项目 ”。再次总而言之，受益人的职责描述的是高级管理者的一般属性、他们可能做出的考量或他们会采取的行动，而非

其在公司运营背景下的具体日常任务。例如，几乎没有详细说明受益人管理了哪些资源以获得竞争优势、他就哪些问题果断采取了行动，或他如何重新调配管理者或重组组织架构。同样，申请人未提交可信的具体细节，说明受益人如何在日常基础上介入解决问题、维护“ 组织逻辑和战略契合 ”，或“ 围绕人员组织组织架构 ”。这些含糊的陈述严重影响了受益人所述职责描述的可信度，且未能充分证明其实际日常管理任务。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述法规而已。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)。

我们承认申请人确实提交了若干旨在佐证受益人履行管理任务的文档。然而，所提交的证据同样缺乏可信度，且未能充分佐证受益人在申请提交之日担任人事管理者。例如，申请人提交了受益人与下属之间所称会议的记录。举例而言，据称2018年2月的会议记录显示受益人认可“ 公司全体员工的近期表现并鼓励大家持续努力 ”，还提及“ 春节期间员工假期值班表 ”。然而，这些记录包含的可信细节极少，例如受益人下属的实际活动或公司日程所做的变更。

其他所称的会议纪要也包含含糊且不可信的陈述，例如2017年12月的一份纪要称受益人“ 大致划分了各部门的工作范围和职责 ”并“ 重新规划了仓库 ”。这些会议记录还显示，受益人的一名下属管理者收集了“ 客户反馈并评估了客户满意度 ”。然而，这些所称会议记录中的可信细节少得可疑，例如受益人做出的实际部门变更、仓库如何重新规划及原因，或联系了哪些客户及其反馈内容。同时，2017年10月另一次会议的记录含糊地称“ 货量已达到FEDEX大客户的标准 ”、“ 新入职一名员工，能力强、热情高 ”，以及“ 网站需进一步改进在线转运功能 ”。然而同样，这份内部文件未讨论FedEx实际处理的货量、未指明所聘新员工的姓名，也未讨论网站存在什么问题或将要进行哪些实际改进。

申请人还提交了其所称下属主管的电子邮件，同样含糊且存疑。例如，2018年1月一封来自受益人所称下属运输部经理的邮件称，他“ 发现我们的工作中存在一些问题，其中一些涉及工作效率低下 ”，但邮件并未进一步说明这些问题或低效之处是什么。同样，申请人提供了另一封所称仓库经理致受益人的邮件，表示该员工将“ 计划重新设计现有设施，以合理利用仓库空间并提高工作效率 ”。然而，该邮件含糊地未讨论这些改进或为何必要。另一封2017年11月来自仓库经理的邮件同样称

他“起草了部门具体运营的一些规则和程序”，并指出他将“安排集中培训并实施”。但同样，未讨论这些规则或程序、为何必要，或“集中培训”将包含什么内容

申请人还提供了随附的政策，同样笼统，未能可信地佐证受益人对下属主管的日常管理及其向他们的职责委派。举例而言，上述仓库经理提出的2017年11月所称仓库政策含糊地宣称“因此建议检查剩余材料，估算下月消耗量，然后在每月第一个工作日采购所需材料，而非[使用]冗余材料”。然而同样，不清楚所指为何种材料，且该陈述似乎涉及库存，而非申请人所称的业务——货物运输。

此外，申请人提交了少量与所称营销/客服经理拟议重新设计‘1t运输网站相关的文件。然而，为支持申请，申请人提供了一份与~------~’的特许经营协议，其中特许人在第8条同意提供“统一广告和促销支持”及“IT信息服务”。鉴于此，申请人所称的营销经理为被特许人工作，却负责重新设计特许人的网站，这似乎存疑，尤其是因为据称特许人提供此类营销支持。总之，尽管申请人提交了大量旨在证实其活动和受益人管理职责的文件，但这些证据引发的疑问多于可信地佐证其日常主要履行合格职责。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和含糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，申请人提交的证据表明受益人可能参与日常非合格运营任务。例如，申请人提交了2018年末至2019年全年购买包装材料的发票，其中包含受益人的姓名。1 然而相比之下，申请人在其职责描述中未提及此类非合格运营任务。受益人姓名出现在这些文件上，似乎与其关于将这些类任务委派给其所称下属主管及其他所称运营员工的主张相矛盾。受益人是否为管理者，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“主要”为管理性质。参见该法第101(a)(44)(A)条。在此，申请人提交的证据表明受益人参与非合格运营职责，但未充分记录其职责中管理性质占多大比例、非合格性质占多大比例。因此，我们无法确定受益人是否主要履行管理者的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

即使受益人在该组织内担任高级职位，他将管理或指导一家企业这一事实并不必然确立其符合该法第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，该分类的资格要求某一职位的职责"主要"为

1 上诉于2019年11月26日提交。

管理性质。同上。受益人可以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级别；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管理身份行事的因素，我们会在考虑组织的整体目的和发展阶段的情况下，顾及组织的合理需要。见该法第101(a)(44)(C)条。

如前所述，申请人完全主张受益人目前拥有、并且在获批申请下将担任人事经理，依据是其对下属主管的监督。为支持申请并回应补件通知（RFE），申请人提交了一份组织架构图，显示受益人将监督一名运输部门经理、一名营销/客户服务经理、一名仓库经理以及一名"外部会计"。此外，运输部门经理被显示监督一名核验与运输文员和一名核对文员。同时，该图表还表明营销/客户服务经理监督一名"本地营销/客户服务专员"以及另外两名为中国境外雇主工作的员工；具体而言，一名关键客户专员和一名中文营销/客户专员。最后，该图表显示仓库经理监督一名包裹操作员和一名内部包裹接收/发运员。

首先，申请人未提交任何证据以证实其经常雇用两名为中国境外雇主工作的员工或一名"外部会计"，或证实受益人对这些个人行使权限，从而足以确立他们可被视为其组织架构图的一部分。

此外，在否决申请时，审理主任指出最接近申请提交日期的雇主季度工资税报告显示申请人仅有五名员工。该文件与其组织架构图显示至少八名个人直接为公司工作存在冲突。记录中在提交上诉之前提供的最近一期2018年第二季度国税局941表（雇主季度纳税申报表）显示申请人仅有五名员工。在上诉中，申请人提交了一份2018年第四季度的州季度工资税报告，表明其在2018年10月有七名员工，2018年11月有八名，2018年12月有六名。值得注意的是，除2018年11月之外的支持性税务文件表明申请人并未维持其声称的组织架构图。例如，如上所述，一份州季度工资税报告显示申请人在申请提交日期后不到一个月仅有六名员工。

此外，在本裁决之前，我们根据从俄勒冈州州务卿处观察到的记录发出了一份拟否决通知（NOID），该记录表明申请人已于2019年12月被"行政解散"，并要求提供证据以解决这一明显差异。作为回应，申请人提交了一份2019年第四季度的州季度工资税报告，表明其在2019年10月有六名员工，而在2019年11月和12月仅有五名。

总之，所提交的税务文件表明申请人过去没有、将来也不会雇用其所声称的级别低于受益人的主管。税务文件表明申请人在申请提交后不到一个月仅有六名员工，而非其组织架构图所列的八名。同时，最近的州季度工资报告表明2019年12月申请人仅有五名员工，这给其是否会雇用三名低于受益人的下属主管留下了重大不确定性。此外，申请人未表明或澄清受益人是否根据这些表格被视为员工，这给其主张留下了额外的不确定性。

作为对拟否决通知的回应，申请人还提供了一份损益表，反映其在2019年全年支付了28,000美元的"高管薪酬"和97,814.25美元的员工工资。首先，申请人声称在获批申请下申请人将获得54,000美元的薪酬，但证据似乎表明其在申请提交后仅一年的"高管薪酬"仅为28,000美元。此外，申请人在别处提交了一份员工名单，声称仓库经理将每月赚取4000美元（即每年48,000美元），运输部门经理每月3500美元（每年42,000美元），营销/客户服务经理每月2500美元（每年30,000美元）。仅此一项每年就构成120,000美元的工资，然而申请人自己的损益表反映其在2019年全年仅支付了约98,000美元的工资。因此，所提交的证据表明申请人很可能在2019年并未如其声称的那样支付三名主管和五名其他运营员工的工资。

同样，2019年第四季度的州工资表反映申请人在该季度仅支付了30,342.84美元的工资，而受益人声称的主管们的声称工资仅每季度就达30,000美元。该证据还表明申请人仅雇用了受益人声称的下属主管，而非这些声称经理之下的五名其他运营级员工。所提供的税表中这些差异留下了重大问题，即申请人是否会维持向受益人汇报的下属主管级别，以使其在获批申请下符合人事经理的资格。此外，最接近本裁决日期的最近证据，即2019年第四季度的州工资税表和申请人的损益表，表明其目前并未雇用低于受益人的主管级别或运营级员工来支持这些声称的职位。我们注意到，申请人必须确立从提交之时起并持续至裁决期间，移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

鉴于受益人声称对其声称下属主管拥有管理权限的其他笼统和模糊证据，大量相互冲突的税务和财务文件留下了重大不确定性，即申请人的组织架构过去和现在是否如其所声称。例如，在否决申请时，审理主任指出提交的两份针对受益人声称的管理下属的绩效评估，并表明它们反映的是不在申请人组织架构图中的员工的评估。在上诉中，申请人仅表示这些被评估的下属是前员工。然而值得注意的是，申请人未提供其他支持性证据以证实受益人声称的主管在其声称的职位上行事，例如截至申请提交日期或之后与其组织架构图中运营员工相关的绩效评估或其他人事文件。再次，申请人必须以独立、客观的

证据来解决记录中的这些差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 582, 591-92。因此，申请人未确立受益人在获批申请下将符合人事经理的资格。

作为替代，申请人也未确立受益人将监督专业人员从而使其符合人事经理的资格。首先，申请人在记录中或上诉中从未主张受益人的下属是专业人员，也未解释为何他们应被视为专业人员。2 在没有这种明确性或解释的情况下，不清楚这些处理运输和仓储日常事务的职位为何会要求学士学位。因此，申请人未确立受益人将监督专业下属。

基于上述理由，申请人未确立受益人在获批申请下将以管理身份行事。

命令：上诉被驳回。

2 为判定受益人是否管理专业雇员，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该专业领域的最低条件。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。 ”因此，我们必须关注该职位所要求的教育水平，而非下属雇员所持有的学位。下属雇员拥有学士学位并不自动导致该雇员以专业身份受雇的结论。