MAR142019_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

关于 J-G-(USA), LLC 案 日期：2019年3月14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

申请人是一家房地产开发企业，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，临时雇用受益人担任其“ 业务发展副总裁 ”。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，以经理或行政主管身份临时工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能按要求证明其将在美国以经理或行政主管身份雇用受益人。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑受益人的详细职位描述，并忽视了证明该公司既有业务需求也有财务能力雇用经理和专业雇员以支持受益人履行行政主管职责的实质性证据。

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 非移民签证分类的资格，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，连续一年雇用受益人从事“ 经理、行政主管或涉及专业知识 ”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，以继续以经理或行政主管身份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从事的服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

关于 J-G-(USA), LLC 案

二、在美国以行政主管身份就业

需要处理的主要问题是，申请人是否证明其将以行政主管身份雇用受益人。申请人并未主张受益人将以经理身份受雇。

“行政主管身份”一词定义为在组织内的一项职务，其中雇员主要指导该组织或该组织的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的自主权；并且仅接受该组织高层行政主管、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的行政主管身份时，我们将考察申请人对工作职责的详细描述。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拟议工作职责的证据，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

根据行政主管身份的定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。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经理或行政主管职责，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 at 1533。

在提交申请时，申请人提交了一封信函，其中列明了受益人作为业务发展副总裁将履行的九项拟议职责。这些职责包括：指导编制年度业务计划、房地产项目开发计划和预算提案，供首席执行官批准；指导编制房地产开发项目的分区规划、建筑设计和施工计划，并向首席执行官提出建议以供最终批准；就公司的整体结构和部门设立提出建议；作出人事决定和/或建议，包括雇用和解雇行政主管、经理和专业员工；指导和监督经理和专业员工（包括项目经理、营销经理、业务发展经理和办公室运营经理）的工作，以及指导外国母公司经理和专业员工的工作；面试和雇用外部专业人员；以及指导和参与与业务伙伴的重大商务谈判。

关于 J-G-(USA), LLC 案

在补证请求（RFE）中，审理主任告知申请人，其未充分解释受益人的拟议职责，并要求提供更详细的描述，指明预期其履行的具体任务以及每项任务所占时间百分比。

作为回应，申请人对提交申请时陈述的九项工作职责作了详细说明，并为其中八项职责分配了从 2.5% 到 10% 不等的百分比。申请人表示，受益人全部 50% 的时间将用于指导和监督一名财务副总裁、项目经理、营销经理、业务发展经理和办公室运营经理的工作，以及指导申请人母公司雇用的、支持申请人美国业务的经理和专业员工的工作。具体而言，申请人称受益人将与这些经理员工举行每日会议，向他们委派职责和责任，批准办公室运营经理提出的重大工作任务，并审阅每位下属经理就其工作进展编制的报告。

总体而言，该描述似乎描述了一家人员齐备且运营中的房地产开发公司的行政主管职位。然而，在 2018 年 4 月提交申请时，申请人在其拟议组织结构图上仅列有一名声称的雇员（首席执行官），表示其房地产项目仍处于许可申请过程中，并提交了一份商业计划，表明其预计到 2018 年 11 月将拥有 10 或 11 名员工。在 2018 年 7 月对补证请求的回应中，申请人表示业务发展“ 比原计划大约滞后一年 ”。申请人于 2018 年 10 月提交的上诉未提及提交申请之日后的任何雇用情况。此外，尽管我们认可申请人表示受益人还将监督其外国母公司雇用的员工，但申请人未具体指明这些员工、提供其职位描述，或提供截至提交申请之日他们为美国公司履行工作的任何证据。

因此，为受益人提交的职位描述似乎在很大程度上是推测性的，并未在提交申请时申请人业务状况的背景下清晰说明其实际拟议工作职责的性质。申请人必须证明，从提交申请之时起并持续至审理期间，移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人或受益人根据新的事实情况获得资格后予以批准。见，例如，Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

受益人将在业务发展阶段的协助首席执行官管理或指导业务这一事实，并不必然确立本法第 101(a)(44) 条含义内以行政主管身份作为跨国公司调派人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责在性质上“ 主要 ”为行政主管或经理。本法第 101(A)(44)(B) 条。尽管受益人在自由裁量决策方面可能拥有必要的权限水平，但宽泛且推测性的描述不足以证明其实际职责在性质上主要为行政主管。

。

关于 J-G-(USA), LLC 案

B. 业务活动、人员配置和组织结构

如果在判断个人是否将以管理或行政身份行事时将人员配置水平作为一项因素，我们会根据组织的整体目的和发展阶段，考虑组织的合理需要。参见该法第10l(a)(44)(C)条。因此，仅凭公司规模本身，可能并非拒绝将签证申请归类为跨国公司调派人员的决定性因素。然而，将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺少将执行公司非管理或非行政运营的雇员，或缺少以常规和持续方式开展业务的“ 空壳公司 ”。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)。

在此，申请人被描述为一家成立于2016年的房地产开发公司，提交申请时声称有1名员工。1 申请人提供了证据，证明其于2016年8月购买了位于 的31英亩土地，并称其打算在该土地上建造一个310个地块的住宅小区，预计建设和开发成本为202,000,000美元，预计销售额为407,000,000美元。申请人表示其正在办理该小区开发所需的批准和许可，并提供了证据，证明其已与 签署了一份“ 前期开发咨询协议 ”，并已根据该协议条款支付了款项。针对补件通知（RFE），申请人还提交了一份与该项目的交通影响研究报告，该报告最后更新于2018年2月。申请人未提交任何其他证明项目进展的文件。

如前所述，申请人最初表示其将在2018年11月前配备10至11名员工，并预计在2020年11月前完成住宅物业的竣工和销售。然而，在回应RFE时，申请人表示其大约落后一年，仍处于获得审批和许可的过程中，开发活动尚无法开始。

申请人最初的组织结构图表明，其拟设人员将包括：一名总裁兼首席执行官；一至两名副总裁；“ 办公室运营和管理 ”（2名雇员）；一名业务发展经理及两名下属员工；一名项目经理及四名下属员工；一名营销经理及两名下属员工；以及外部承包商，包括工程师、建筑师、经纪商和其他现场工作人员。在回应RFE时提交的组织结构图略有修改，其中列明了受益人的姓名及其拟任的“ 副总裁——业务发展 ”职位，列明了隶属于他的拟任“ 副总裁——财务 ”职位，并列明 为“ 办公室

1 最初组织结构图上唯一列名的雇员是申请人的首席执行官。在回应RFE时，申请人声称有两名雇员——首席执行官和一名办公室运营经理。申请人未提交工资单文件或其他支付给雇员工资的证据，因此未能证明在提交申请时哪个职位已配备人员。

。

Matter of J-G-(USA), LLC

运营经理。 ” 至多看来，申请人声称在申请被拒之前雇用了首席执行官和办公室运营经理。

“ 行政身份 ” 一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的较高职位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权力。该法第10l(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力 “ 指导管理层 ” 并 “ 确立组织的目标和政策 ” 。该定义的内在要求是，受益人必须主要关注组织的广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因其拥有行政头衔或因其作为所有者或唯一管理雇员 “ 指导 ” 企业而被视为该法意义上的行政人员。受益人还必须行使 “ 广泛的自由裁量决策权 ” ，并且仅接受 “ 来自组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导。 ” 同上。

在此，申请人对受益人拟任职责的描述以其将50%的全部时间用于监督尚未雇用的下属管理人员为前提，因此，该描述在证明申请获批后其预期职责性质方面的证明价值有限。申请人未证明其目前至多一名下属雇员的员工配置如何能同时支持一名首席执行官和一名副总裁。此外，申请人未表明，根据其当前发展阶段，截至提交申请之日其有需要受益人主要履行行政职责，即使我们考虑申请人随后声称其打算在不久的将来将其首席执行官调回中国。

我们认可记录中包含一份由 撰写的关于受益人职位的咨询评估意见，该人是
的副院长。该评估意见重复了申请人在回应RFE时提供的职位描述，并认为受益人的工作职责符合该法第10l(a)(44)(B)条所定义的 “ 行政身份 ” 的法定定义。然而，除受益人的职位描述外，不清楚他审查了哪些信息或文件以得出这一结论。他表示熟悉申请人经营的业务类型，但其信函未包含任何关于申请人业务性质和范围的具体信息，也未提及申请人唯一项目处于开发前期阶段这一事实，或受益人职位描述中通篇提到的下属员工尚未雇用这一事实。因此，我们认为其认定是结论性的，主要或完全基于一份推测性的、缺乏必要细节的宽泛职位描述，无法证明截至提交申请之日受益人日常职责的真实性质。

我们可以酌情将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，我们最终也负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的表面证据。同上。我们已经认可受益人对公司的权力，该权力显然将与其

将向其汇报的高级行政人员共享。然而，基于已讨论的理由，全部证据未能证明受益人的主要职责将具有行政性质。由于专家评估基于推测性的职位描述，而非对所有相关证据的审查，我们认为其证明价值有限。

最后，我们注意到，在随其I-290B表（上诉或动议通知）提交的陈述中，申请人强调其“ 提交了大量文件作为证据，包括商业计划和财务记录等，以证明新办公室有资源雇用并正在雇用下属员工以支持受益人。 ”

“ 新办公室 ”一词是指在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(1)(l)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(1)(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的时间内支持行政或管理职位。

I-129表L类分类补充表第1部分第12项明确要求申请雇主回答“ 受益人是否来美国开设新办公室？ ”这一问题。申请人对该问题回答“ 否 ”，并且，除上述引述的陈述外，其未表示打算提交新办公室申请。申请人不得对申请作出重大变更以试图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)。因此，我们不会将本申请视为新办公室申请；申请人必须证明其截至提交申请之日有能力支持受益人担任行政职位。

鉴于上述讨论，申请人未表明其将以行政身份雇用受益人。

III. 开展业务

尽管审理主任的决定未涉及，但我们认为申请人未证明其在提交申请时正在开展业务。为证明其正在开展业务，申请人必须证明其从事“ 常规、系统和持续的商品或服务提供 ”。8 C.F.R. § 214.2(1)(l)(ii)(H)。

如前所述，申请人的房地产开发项目处于开发前期和许可阶段，因此，记录未表明其从事符合“ 开展业务 ”定义的常规和系统业务活动。基于这一额外理由，该申请不能获批。

IV. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。

符合所寻求移民福利的资格。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of J-G-(USA), LLC, ID# 2501105 (AAO Mar. 14, 2019)