# MAR282017_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 I-E-USA LLC 案 日期：2017年3月28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

申请人是一家商业和工业设计企业，寻求根据 L-1A 非移民公司内部调派人员分类，临时雇用受益人担任其“总裁/首席执行官”。参见《移民与国籍法》（该法）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，临时从事管理或行政职务。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未提交充分证据证明受益人在国外受雇且将在美国受雇于管理或行政职务。

该事项现因上诉而由本办公室审理。为支持上诉，申请人提交了补充证据和一份书面论证意见，对否决理由提出异议。1

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1 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前的三年内，连续一年雇用受益人担任管理或行政职务，或从事涉及专业知识（specialized knowledge）的职位。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，继续以管理、行政或专业知识身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

L-1A 分类申请必须附有证据证明：受益人在申请提交前三年内，已在国外受雇于管理、行政或涉及专业知识

1 我们拒绝申请人进行口头辩论的请求。8 C.F.R. § 103.3(b)。

---

关于 I-E-USA LLC 案

的职位至少连续一年；受益人将来美国为同一雇主或外国雇主的子公司或关联公司从事管理或行政职务；且受益人的先前教育、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、以行政身份受雇

审理主任认定，申请人未证明受益人在国外受雇且将在美国受雇于管理或行政职务。然而，申请人并未主张受益人曾经或将会受雇于管理职务。因此，我们将分析限于受益人是否曾经并将受雇于行政职务。

“ 行政职务 ”（executive capacity）一词定义为“ 组织内的一项指派，其中雇员主要：

(i) 指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；

(ii) 确立组织、组成部分或职能的目标和政策；

(iii) 在自由裁量决策中行使广泛的自主权；以及

(iv) 仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。

该法第 101(a)(44)(B) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。如果人员编制水平被用作确定个人是否以管理或行政身份行事的因素，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。参见该法第 101(a)(44)(C) 条。

A. 美国就业

首先，我们将处理受益人在美国的拟议就业问题，以确定申请人是否提供了充分证据证明受益人将以行政身份受雇。

1. 职责

在审查受益人的管理或行政能力时，我们将首先查看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

关于 I-E-USA LLC 案

描述受益人将履行的职责，并说明此类职责是否属于管理或行政性质。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

根据行政职务的法定定义，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（第九巡回法院，1991年）（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运营活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316（第九巡回法院，2006年）；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人提交了I-129表格，申报一名员工及预计总收入$500,000.2。申请人称其从事展览展示及展台的设计与安装以及相关咨询服务。在补充陈述中，受益人以其作为申请人总裁/首席执行官的身份提供了以下拟议工作职责：

[O]监督所有雇员和客户/供应商关系，确保公司人员配备和组织适当，确保支出和所有应收账款得到适当处理，评估风险/收益，获取新客户，执行市场增长和运营战略，在该领域[原文如此]实施创新技术，扩大公司的环保定位，行使全面质量控制和公司诚信，并确保所有商业实践符合州和政府要求的规范。

支持证据还包括上一年的销售和采购发票，后者将受益人列为申请人的联系人。

审理主任签发了补件通知（RFE），告知申请人其未提供充分证据证明将以行政身份雇用受益人。审理主任给予申请人机会解决这一证据缺陷，部分方式是提交一份声明，描述受益人拟议的行政工作职责，具体说明他将分配给每项工作职责的时间百分比，并解释受益人将如何满足行政职务四要件定义的每一要件。审理主任还要求申请人提供说明其人员编制水平的组织架构图，以及2016年第一和第二季度的季度工资报告或其他雇员工资证据。

作为回应，受益人以其申请人总裁/首席执行官的身份提供了一封信函，其中包含一份工作描述，他将43%的时间分配给宽泛表述的工作职责，包括以下内容：制定目标和政策并创建战略

2 尽管申请人列出了预计收入数字，但记录显示该公司在2016年5月提交申请前约15个月成立。它并未声称是新设办事处（8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F) 定义为在美国经营业务不足一年的办事处），并且提供了可追溯至2015年4月的常规商业交易证据。

和程序以确保业务增长和利润增加（10%）；在“ 最高行政能力层面 ”规划和指导公司的财务和运营（10%）；监督与银行、供应商和“ 草坪产品和用品供应商 ”的谈判（5%）；协调和监督行政和营销预算（2%）；发起和实施招聘、管理和培训员工的程序（5%）；与股东合作确定营销和推广策略（5%）；进行年度绩效评估以监控员工绩效（4%）；以及审查报告和财务报表以确定公司进展并相应修订目标（2%）。

受益人将其剩余时间分配给32项额外职责和责任，分为七个类别：领导力（10%）、运营规划（10%）、项目规划（5%）、人力资源规划（5%）、财务规划（12%）、风险规划（5%）以及申请人与其中外母公司实体之间的业务协调（10%）。申请人未将时间分配给构成每个类别的各项职责，而是将时间限制分配给类别本身。受益人还说明了他的职责如何符合行政职务的法定定义。

审理主任认定，整体证据未能证明受益人将以管理或行政身份受雇，但未具体涉及受益人的工作职责。

在上诉中，申请人主张审理主任过度强调申请人的员工规模，并作出了一项与我们已采纳的某一决定相悖的决定。我们不同意，并认定申请人提供的证据不足以支持其关于将以行政身份雇用受益人的主张。

所提交的职位描述虽然冗长，但并未准确或具体地界定受益人在申请人基于服务的业务运营范围内将执行的任务。我们认定，用于说明受益人43%时间的陈述过于含糊，缺乏关于受益人具体日常任务的充分信息。申请人未具体说明哪些因素将驱动目标和政策的制定，也未说明在规划和指导公司财务和运营过程中将执行哪些实际任务。申请人也未解释对“ 草坪产品 ”的提及，或说明其在申请人提供商业和工业设计服务的业务范围内如何适用。鉴于有证据表明申请人唯一主张的股东是其境外母公司，而该母公司据称由受益人全资拥有，对“ 与股东协调 ”的提及也值得质疑。鉴于这一主张的所有权结构，即受益人实际上是申请人的唯一股东，受益人在描述其工作职责时提及“ 股东 ”具有误导性，使我们质疑他将执行哪些实际任务。申请人未以独立、客观的证据解决这一模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

我们认定，职位描述的其余部分同样含糊，且有时与记录不一致。超过三分之一的工作职责提及与董事会合作或向董事会汇报，而申请人未通过提交可靠的支持性证据确立该董事会的存在。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

除了申请人关于董事会的不受支持的主张外，受益人职位描述中列出的其他项目也未提供足够细节以表明其职责将主要具有行政性质。受益人使用含糊且往往重复的术语和短语，如“ 制定愿景和战略计划 ”、“ 监督……目标和服务的规划 ”、制定“ 包含目标和目的的 business plan ”、“ [担]任专业顾问 ”、“ [监]督高效有效的日常运营 ”以及“ [监]控日常业务运营 ”，这些均未提供对受益人预期日常任务性质的充分洞察。同样，称受益人采取行动以“ 确保 ”申请人满足客户和股东期望、遵守州许可要求并提供反映董事会和受益人自身指令的服务，并未告诉我们底层活动实际将涉及什么。受益人反复提及“ 员工 ”也未进一步说明其实际职责，因为记录表明在提交申请时受益人是其唯一员工。因此，任何依赖于支持性或“ 管理 ”员工存在的职责都使我们质疑，在没有任何支持人员的情况下受益人将如何执行该职责。具体细节显然是表明受益人职责主要具有行政或管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规的问题。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)。

在论述构成行政能力的四个要素时，受益人提及他在境外多年就业期间获得的“ 高级背景知识 ”，并表示他是“ 最有资格 ”指导和监督申请人日常运营的人。受益人进一步表示，他将与“ 管理团队 ”协商以确立目标和政策。如上所述，受益人对“ 管理团队 ”的提及至多可视为其对未来雇员的预测，但不能用于确定受益人的实际工作职责，因为在提交申请时申请人除受益人外未雇用“ 管理团队 ”或任何人员。受益人还提供了其作为领导者的技能和特质清单，并指出其在做出业务决策时拥有广泛的自由裁量权，仅受“ [申请人]董事会或其股东的一般监督 ”，同时受益人致力于“ [申请人]管理团队的扩展和充实 ”。然而，如同用于描述受益人拟任职位的其他陈述一样，这一关于构成行政能力定义的四项要件的论述含糊不清，未进一步说明受益人将如何满足定义的每一要件或他将执行哪些具体任务。

鉴于上述缺陷，受益人的职位描述未确立他将主要将时间分配于执行行政工作职责。

.

Matter of I-E-USA LLC

2. 员工配置

除所要求的工作职责描述外，我们在审查受益人主张的行政能力时还审查记录的整体情况，包括公司组织结构、受益人下属员工的职责、是否存在其他员工以使受益人免于履行运营职责、业务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。

“ 行政能力 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的高位，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。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。根据该法规，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，组织必须具有下属管理层级供受益人指导，且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。个人不会仅因拥有行政头衔或仅因作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而被视为法规意义上的行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 组织高层行政人员、董事会或股东的一般监督或指导。 ”同上。

在此，在申请人的初始支持信中，受益人表示“ 公司打算在行政层面、销售、咨询和专业规模上雇用一支高素质人员团队。 ”具体而言，申请人表示公司将雇用一名副总裁、应收/应付账款、会计、运营经理、质量控制经理、销售人员、秘书/接待员、咨询人员以及临时人员和承包商以协助活动和展览。受益人未说明在目前没有员工填补这些职位的情况下，谁目前正在执行与这些职位相关的任务。

在回应补证通知（RFE）时，申请人提供了一份2016年7月的组织架构图，其中将受益人列为“ 总裁/首席执行官 ”，另有一人担任总经理职位，并列出了未来职位，包括销售和营销副总裁、首席财务官、生产部门经理、销售部门经理和广告部门经理。然而，我们注意到，申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格，并必须在整个审理过程中持续符合该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人和受益人在一套新的事实下符合资格后的未来日期获得批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。

申请人表示其提供的是支付给三名现任员工——总经理和两名“ 承包商员工 ”——的工资证据。该证据包括：(1) 被认定为“ 总经理 ”的个人的两张工资单（均日期为2016年8月）；(2) 两张支付给[已隐去]的工资单（一张未注明日期，一张日期为2016年8月）；以及一张未注明日期的支付给[已隐去]的工资单

.

Matter of I-E-USA LLC

其姓名系手写于该文件上。申请公司的名称未出现在这些文件中的任何一份上。在其中一个双周工资支付期内，“ 总经理 ”和其中一名“ 承包商 ”均以每小时14.40美元的费率工作了56小时。

由于申请人未提供证据证明其在提交申请之前已聘用其总经理或这两名所称的“ 承包商 ”，因此新聘用人员对于确定申请人在申请最初提交时是否符合资格而言无关紧要。同样，受益人提及“ 管理人员 ”或“ 团队 ”——这暗示存在辅助人员——不具有证明力，因为记录表明受益人在提交申请时很可能是申请人的唯一雇员。任何对辅助人员的提及仅表明受益人预期其最终将聘用雇员来协助其未来工作。

此外，尽管受益人在初始支持信中列出的职位与后来为回应补证通知（RFE）而提交的组织结构图中列出的职位之间存在一些重叠，但两份清单大体不一致。即，组织结构图未包括秘书/接待员、应收账款/应付账款职位、咨询人员、质量控制经理，或活动和展览的临时员工及承包商，而原始支持声明将上述所有职位列为未来拟聘用的员工。相反，组织结构图中列出的所有职位——包括总经理、销售和营销副总裁、广告部经理、销售部经理、生产部经理和首席财务官——均表明申请人将完全由管理或行政人员组成。申请人未对图表补充说明，澄清究竟由谁实际执行申请人的日常运营和行政任务。

此外，在为回应补证通知而提交的说明信中，申请人的律师称“ 意大利母公司总部内的全部32名员工……也支持受益人和经理的工作。 ”该主张未在申请人的任何陈述中重复。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。在此，律师引用了一份“ 2015年[已隐去]关于[外国实体] ”的文件以支持其主张。所引文件载明了该外国实体的名称，似乎提供了有关其公司状态、成立日期、地址和联系信息以及公司代表等信息。该意大利语文件未附英文翻译。任何外文文件必须附有完整的英文翻译。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。至多看来，该文件意在核实该外国实体有32名员工（数字“ 32 ”用红墨水圈出）。该文件在其他方面如何支持律师关于32名意大利员工将支持受益人在美国工作的主张，并不清楚。

《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条规定，如果以人员配置水平作为确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，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。

---

Matter of I-E-USA LLC

为确立组织的合理需求足以证明受益人的工作职责正当，申请人必须具体阐明为何这些需求结合其总体目的和发展阶段是合理的。

在本案中，尽管我们认为受益人很可能能够确立公司的目标和政策并在自由裁量决策中行使广泛权限，但记录并未确立这些将是受益人的主要职责。如上所述，受益人在提交申请时是申请人的唯一雇员。完全缺乏任何辅助人员来执行申请人的运营和行政任务，这表明受益人很可能需要同时履行行政和非行政职能以满足申请人的需求，确保申请人持续的日常运营。在考虑了申请人的合理需求后，我们认为本案记录中的陈述未能确立申请人可以合理地以受益人作为其唯一雇员、主要履行行政级别任务来满足这些需求。相反，受益人很可能需要履行各级任务，无论是否为行政性质，以满足申请人的迫切需求，至少直到申请人聘用辅助人员以减轻受益人履行某些非行政职能的负担为止。

在上诉中，申请人主张审理主任滥用其自由裁量权，并忽视了一项已采纳的决定，在该决定中我们支持了上诉，认定该案中的申请人提供了充分证据证明其将以其申请中的受益人以职能经理的角色受雇。Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)。

我们不同意申请人的论点。首先，我们认为对Matter of Z-A-的引用不具有说服力，因为本案的事实和情况与所引决定并不类似，在该决定中我们认定申请人提供了“ 实质性证据 ”，证明在日本有8名员工执行技术、销售和行政任务，且“ 专门致力于支持集团在美洲的业务增长 ”。Id. at 6。在本案中，尽管存在海外母公司实体，申请人未提供该外国实体所雇用员工的证据，也未先前主张或提供证据支持该外国实体的任何员工“ 专门致力于 ”支持受益人的职位和申请人的美国运营。

其次，尽管我们在Matter of Z-A-中认定审理主任忽视了申请人“ 关于位于日本的海外员工所提供支持的实质性证据 ”，但本案并非如此。See id。如上所述，本案申请人未提交证据支持有关外国实体员工属于美国组织并致力于支持受益人及其在美国努力的主张。因此，申请人未以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在此，申请人未提供具有证明力的支持证据记录外国实体的人员配置水平和组织结构，也未表明申请人所称母公司实体在海外雇用的员工已经或将以任何方式支持受益人在美国的职位。

.

Matter of I-E-USA LLC

此外，申请人未提供充分证据确立其与外国实体及外国实体的资源合作，为美国子公司的利益生产产品或提供服务。此外，尽管申请人在上诉中主张其“ 定期保留（并将保留）外部专业服务提供商和分包商 ”，但记录中未包含有关其主张已提供和将提供的具体服务类型的信息，且申请人提供的证据有限，不足以表明其过去曾保留服务提供商或聘用分包商。See Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人进一步主张审理主任“ 公然施加新的和额外的标准 ”并“ 忽视所提交的证据 ”。然而，审理主任适用了什么新标准以及忽视了哪些证据并不清楚。我们不同意审理主任如申请人所暗示的那样施加了高于优势证据标准的标准。为满足优势证据标准，申请人必须表明其主张“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

如上所述，申请人提出了大量无支持的主张，并提供了不充分的证据来确立在提交申请时除受益人之外还有谁在执行申请人的日常运营和行政任务。在缺乏这一关键文件的情况下，我们无法认定申请人已准备好并能够减轻受益人不得不将时间分配于主要为非行政任务的负担。因此，鉴于上述缺陷，申请人未能确立受益人将以行政能力受雇。

B. 海外就业

本次讨论中我们将处理的下一个问题是受益人受雇于申请人的外国母公司实体的情况，以及申请人是否提交了充分证据以证明受益人如其所称曾在美国境外担任行政职务。

1. 职责

与受益人拟议的美国职位一样，受益人在美国境外是否担任行政职务的问题，部分取决于其所履行工作职责的性质。

在I-129表格上，申请人称受益人自2010年1月20日起受雇于其声称的意大利母公司担任总裁兼首席执行官。在最初的 supporting statement 中，受益人声称他“ 自[其]1981年创立以来 ”一直在母公司任职；3 他

3 根据其出生日期，受益人在1981年的大部分时间里为 岁。

Matter of I-E-USA LLC

“过去六年一直负责监督该公司的运营”，并且他“致力于”确保该外国实体继续成功运营。尽管申请人列出了一个标题为“受让人所担任的外国职位”的章节标题，但随后段落中讨论的信息仅涉及受益人在美国组织的“当前职责”。

尽管RFE回复中包含受益人关于其在外国实体职位的单独陈述，但该陈述几乎未包含有关其在该受雇期间所履行职责的信息，而主要旨在证明受益人在相关时间段内在美国境外受雇。即，受益人声称他于2010年开始在境外实体受雇，并声称其“主要职责”包括“监督所有日常业务运营以及管理和咨询服务，以及在欧洲和海外国家设计和安装展览展台……”。受益人进一步声称他“监督所有日常客户/供应商关系[原文如此]、市场增长和运营战略，在该领域[原文如此]实施创新技术，扩大公司的ceo-friendly定位”，并声称他“为竞争激烈的全球经济中的最佳商业实践做出了贡献”。申请人未提供列明受益人工作职责的百分比细分，尽管RFE特别指出此类信息未包含在申请人最初的 supporting evidence 中。

在否决决定中，审理主任指出缺乏百分比细分和描述受益人在美国境外受雇情况的工作职责清单，并认定申请人未提交充分证据以证明受益人曾担任行政职务。

在上诉中，申请人将审理主任关于受益人在美国境外受雇的讨论与关于受益人拟议美国实体职位的讨论混为一谈，而未具体关注与后一职位相关的缺陷。尽管申请人反对审理主任关注人员规模，但该要素并未在关于受益人在境外职位的讨论中具体涉及。相反，审理主任关于受益人在美国境外受雇的讨论集中于有缺陷的职位描述，指出在没有界定受益人具体工作职责和分配给各项任务的时间的情况下，她无法确定受益人是否以管理或行政身份受雇。申请人在上诉中未处理这一关键缺陷，也未提供关于受益人在美国境外受雇期间所履行工作职责的额外信息。关于受益人受雇身份/能力的结论性主张不足以证明。如前所述，申请人未具体界定受益人先前的工作职责，从而使我们无法对其主要履行的任务性质获得有意义的理解。参见 Fedin Bros, 724 F. Supp. at 1108; Ayyr Associates, Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。

2. 人员配置

如前所述，确定受益人是否在美国境外担任行政职务涉及多个因素，不仅包括受益人的工作

描述，还包括外国实体的组织结构、其下属雇员的职责、是否有其他雇员使其免于履行运营职责、业务性质，以及任何有助于理解其实际职责和在业务中角色的其他因素。

此外，由于下属层级的管理雇员是行政级别职位的固有特征，我们必须评估外国实体的人员配置结构，以确定是否存在复杂的组织层级，将受益人的职位提升至行政人员，使其有能力“指导管理层”并“确立该组织的目标和政策”，以及在决策中行使“广泛的自由裁量权”，同时仅接受“组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导”。该法第101(a)(44)(B)条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(B)。

在此，申请人未提供任何证据或信息说明外国实体的组织层级。尽管申请人笼统声称受益人作为外国实体的所有者，拥有不受限制的自由裁量权来制定政策并做出所有业务决策，但记录缺乏外国实体人员配置的证据，因此使我们无法评估外国实体的组织结构并确定其是否有管理层的雇员供受益人指导，以及总体上外国实体是否有足够的人员使受益人免于履行其日常运营和行政职能。如前所述，记录中唯一提及外国实体人员配置的是律师声称该外国实体有32名雇员，该主张未得到具有证明力的佐证证据支持。

鉴于上述分析，我们认定申请人未证明受益人在美国境外担任行政职务。

III. 结论

基于上述理由，所提交的证据不能证明受益人曾在国外受雇或将在美国受雇担任行政职务。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of I-E-USA LLC, ID# 228792 (AAO Mar. 28, 2017)