MAR282019_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

关于 A-S-1- 公司案 日期：2019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“ 贸易、农业和肥料生产 ”企业，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，继续受益人的临时雇佣，担任其总经理。《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）将符合条件的境外雇员调派至美国，以管理或行政身份临时工作。

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延期申请下以管理或行政身份雇佣受益人。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定与所提交的证据相悖。申请人坚持认为，审理主任未能考虑业务性质及其成功运营，并错误地认定受益人不监督管理、主管或专业雇员。我们在初步审查记录后发出了补充证据请求（RFE），并已收到申请人及时提交的答复。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

一、法律框架

在涉及新办公室的申请中，要确立 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，以管理或行政身份连续雇佣受益人满一年。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，以继续以管理或行政身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

关于 A-S-1- 公司案

二、定义

“ 管理能力 ”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、分支机构、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机构内的一项基本职能；在组织层级内处于高级别，或就所管理的职能而言，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。该法第 101(a)(44)(A) 条。

“ 行政能力 ”一词被定义为组织内的一种职务安排，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的自主权；并且仅接受该组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

基于管理能力和行政能力的定义，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管理或行政职责，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 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d at 1533。

三、美国境内以管理或行政身份雇佣

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明其将在延期申请下以管理或行政身份雇佣受益人。

在审查特定受益人的管理或行政能力时，我们将考察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履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或行政能力。参见 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。

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

申请人在提交时提交了以下关于受益人职责的描述，并在答复审理主任随后的补充证据请求时重新提交了相同的12项职责清单：

关于 A-S-1- 公司案

• 为整个公司提供领导和方向，与各[部门]管理人员审查[申请人]的一般运营……；制定各部门的月度、季度和年度计划；……审查重大合同并指导合同谈判。（10%）
• 探索美国和国际市场的新商机，在重要会议上建立人脉，并与其他公司高管举行会议。（4%）
• 审查营销策略和目标，并监督其在国内和国际的实施，包括直销和批发，建立在线营销的仓储和分销渠道，在美国与外国之间进行采购、进口和出口。审查市场研究，识别新商机并向董事会提出建议。（12%）
• 设计公司的发展战略……审查和修订各部门的预算提案、费用和财务报告，并向董事会提交报告……（13%）
• 通过管理部门经理，指导和协调与产品、定价和服务相关的业务和部门活动。审查和批准管理人员的业务发展提案（7%）
• 创建公司文化环境……定期与所有员工会面……（5%）
• 审查财务报表、运营报告以及进口和活动报告，以衡量生产力和目标实现情况。与外部注册会计师事务所协调，指导和协调组织的财务和预算活动，为运营提供资金……（10%）
• 准备工作时间表并向部门经理分配具体职责。（4%）
• 制定和实施部门政策、目标和程序……（10%）
• 确定人员配置需求，审查和批准各部门的招聘、解雇和其他人事请求。（4%）
• 参加重要商务和对外事务。与关键客户的高管和负责国内外贸易的关键政府官员会面，以解决管理人员报告的问题。（6%）

该描述过于宽泛，因为它没有列出受益人在申请人业务背景下日常将履行的具体任务。尽管申请人为一般职责领域分配了百分比，但申请人将一般性的、不相似的活动归在一起，因此，所提供的信息无法让人了解受益人职责的性质。事实上，部分职责（占受益人时间30%以上）几乎完全照抄自劳工部的 O*Net Online 资源1，因此并非对受益人在申请人业务背景下实际职责的有证明力的描述。

此外，该描述整体上重复，这进一步降低了所分配百分比的证明价值。例如，申请人表示受益人花费10%的时间

1 参见 11-1021.00 - 总经理和运营经理摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/11-1021.00（最后访问于2019年3月27日）。

关于 A-S-1- 公司案

审查各部门的一般运营并制定部门计划；15%的时间审查各部门的“ 每周、每月、每季度和年度业务报告 ”；13%的时间审查和修订各部门的预算提案、费用和财务报告；7%的时间指导和协调各部门的活动并审查部门级业务发展提案；10%的时间审查部门政策、目标和程序；4%的时间审查和批准部门人事行动。虽然受益人可能有权监督部门活动，但申请人声称此类活动将要求其几乎60%的时间在日常基础上审查部门经理提交的各种报告、预算、提案和计划，这一点没有得到记录的充分支持。

其他职责，例如“ 为整个公司提供领导和方向 ”、“ 探索新的商业机会 ”、“ 识别新的商业机会 ”、“ 设计公司的发展战略 ”、“ 创建公司的文化环境 ”、“ 审查总体运营 ”以及“ 参加重要的商业和对外事务 ”，过于模糊，无法满足申请人提供拟履行职责的详细描述的责任。申请人未提供受益人实际职责的示例、其工作成果的证据或其他有助于确定其为公司执行的具体任务性质的佐证文件。关于受益人受雇能力的结论性主张不足以满足要求。仅仅重复法规或条例的语言并不能满足申请人的举证责任。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); Avyr Assocs., Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。在此，申请人未提供必要的细节，也未对受益人在日常工作中拟从事的活动作出充分解释。

如前所述，我们在初步审查记录后发出了补件通知（RFE）。我们告知申请人职位描述的缺陷，并要求在其业务背景下更详细地描述受益人的具体日常职责。我们还要求提供文件证据，例如受益人工作成果的示例，以及由下属为其审阅而准备的报告、提案或其他文件的证据。

作为回应，申请人提供了一份包含11项职责的清单，并分配了合计占受益人时间100%的百分比，每项职责需要其1%至20%的时间。其中一些职责，例如与外部会计师事务所会面以协调财务活动、咨询律师、与关键及潜在客户和供应商会面，以及批准农业领域的大额支出请求，在之前的描述中并未提及。其他职责全部或部分保持不变，只是被移到不同的要点下，而有些职责未变，但申请人分配了不同的时间百分比。最后，我们注意到申请人添加了一些对其业务活动、产品以及受益人将代表公司参加的具体贸易展名称的具体提及。然而，总体而言，职位描述并未增加所要求的详细程度，与先前提供的描述不完全一致，也未得到所要求的受益人工作成果证据或下属为其审阅准备报告和提案的证据的支持。

。

Matter of A-S-1- Inc.

受益人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)条含义内作为管理或行政能力公司内部调职人员的分类资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“ 主要 ”属于行政或管理性质。该法第101(A)(44)(A)和(B)条。虽然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限，但仅凭宽泛的职位描述不足以确立其实际职责将主要属于管理或行政性质。

B. 业务活动、人员配置和组织结构

如果将人员配置水平用作确定个人是否将以管理或行政能力行事的因素，我们会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。参见该法第101(a)(44)(C)条。

申请人称其经营“ 贸易、农业和肥料生产 ”业务。在其支持信中，它解释说一直从事“ 海藻肥料的进口、制造和销售 ”。此外，申请人指出受益人决定扩展到其他业务领域，并购买了132英亩农业用地以及各种农业设备，用于海藻肥料产品开发和制造、作物种植、畜牧养殖、鱼类养殖以及休闲车（RV）露营公园。

申请人提交的房产查询结果显示其拥有位于德克萨斯州 的房地产，以及该土地的卫星图像，显示该土地已经或将被划分为用于养牛、养鱼、养鸭和养鹅、办公室、工厂、仓库和RV公园的独立地块或区域。申请人将此地点指定为其主要地址和受益人的工作地点。该地点的照片显示了一些拖拉机、一辆皮卡车、一个带有长桌和椅子的大棚，但没有办公室、牲畜、制造工厂或明显的农作物。申请人的纳税申报表反映其于2017年购买了该土地。

申请人的2017年企业联邦纳税申报表显示，其总收入为6.57百万美元。
申请人的佐证商业文件显示，该公司就 在秘鲁生产的大量化肥向中国公司开具发票，大多数单笔交易超过100,000美元。看来申请人采购化肥并安排从秘鲁运往中国。记录中没有申请人所声称的作物、牲畜、鱼类养殖、进口、化肥生产或其他活动的佐证证据，因此，在我们的RFE中，我们要求申请人进一步解释和记录其业务性质，以便我们更好地了解其人员配置需求以及受益人的下属员工的职责。

为回应我们的补件通知而提交的证据表明，申请人在2018年4月提交本申请时可能尚未从事产生收入的农业活动。证据反映申请人在2018年晚些时候购买了牛、鸡、鹅、鸭和其他牲畜。它还提供了为准备这些农业活动而购买的设备、用品和服务的证据。目前仍不清楚申请人是否在其土地上生产或制造任何肥料，或在那里进口和储存肥料或其他货物。

Matter of A-S-1- Inc.

申请人在I-129非移民工人申请表上表示，提交申请时有八名员工。其组织结构图显示，受益人直接监督一名销售和营销经理、一名农场运营和产品开发经理、一名进出口经理，以及由一名合同会计师组成的财务部门。该图表还显示一名向销售和营销经理汇报的销售助理、两名向农场运营和产品开发经理汇报的农场/产品开发员工，以及一名向进出口经理汇报的物流专员。最后，图表显示营销助理和第三名农场/产品开发员工的职位空缺。申请人在2018年5月底回应审理主任的补件通知时重新提交了相同的组织结构图。

在附带的员工名单中，申请人表示除物流专员外所有员工均为全职，且除受益人和进出口经理外，每位员工均于2017年11月至2018年4月期间受雇。申请人解释说，由于其地处农村，难以找到合格员工，并指出其员工流动率很高。

在我们的补件通知中，我们要求提供2018年向员工支付款项的额外证据以及更新的组织结构图。申请人提交了所要求的信息，以及一份显示自2016年以来所有受雇员工雇佣日期的主员工名单。该名单显示销售和营销经理于2018年4月离开申请人，且在申请人于2018年4月27日提交申请时可能已不在职，尽管申请人在回应审理主任的补件通知和上诉时继续将其列在组织结构图上。销售和营销部门的唯一其他员工（一名销售助理）于2018年7月离开公司，该部门一直无人任职，直到申请人于2019年1月聘用新的销售和营销经理。因此，在提交申请时，看来申请人雇用了受益人、农场运营和进出口部门经理以及四名下级员工

“ 管理能力 ”的法定定义同时涵盖“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”。见该法第101(a)(44)(A)条。申请人并未主张受益人管理公司的一项基本职能，但主张受益人监督下属经理和专业人员。人事经理须主要监督和控制其他监督性、专业性、或管理性雇员的工作。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，该法明确规定，“ 一线主管不得仅凭其监督职责即被视为以管理能力行事，除非其所监督的雇员为专业人员。 ”2 同上。若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，或建议采取此类行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

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工作领域的最低条件。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作为进入该职业最低要求的职业 ”）。该法第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。 ”

Matter of A-S-1- Inc.

申请人称，销售与营销部经理负责规划并实施海藻、有机肥料、农作物、牲畜和鱼类的销售与营销方案。申请人指出，该职位的具体职责包括编制和管理部门预算、监督和评估对美国和中国市场的研究、监测竞争对手产品、指导营销活动报告的编写、指导销售预测活动、管理和评估销售助理、协调与其他部门的联络，以及分析和控制部门支出。申请人称，下属销售助理对国内和国际市场进行市场调研；“ 接收询价、作出报价、谈判合同条款并下单 ”；向经理报告市场状况；并与其他部门合作下单及生产/开发产品。

如前所述，支持性证据表明，申请人主要从秘鲁的一家公司采购海藻肥料产品，并将这些产品销售给若干中国公司。对销售与营销部经理和销售助理的描述反映出更广泛的销售与营销活动，与申请人经文件证明的经营范围不一致。因此，尚不清楚对下属的描述是否反映了其实际职责。

申请人未提交证据证明其在提交申请时正在美国市场销售农作物、牲畜或鱼类产品或任何其他商品、从事营销活动，或需要其销售人员协助生产和开发产品。此外，如前所述，记录现显示该部门经理于2018年4月离开公司，直至2019年1月才有人接替；截至提交申请之日，似乎并无销售与营销部经理在职供受益人监督。尽管申请人提供了证据证明前任销售与营销经理拥有电子与信息系统学位，但并未证明履行所述职责需要技术学位。

申请人表示，农场与产品开发经理负责制定部门预算和生产目标，协调“ 运营任务、作物管理、收获和加工 ”，监督和培训农场/产品开发人员，维护农场设备和建筑物，并监督所有田间工作。申请人进一步指出，其“ 监督海藻肥料的研究、生产和开发 ”，指导有机农业的发展，并管理鱼类和牲畜的日常照料。申请人称，两名下级雇员“ 评估肥料施用优化和性能测试 ”，确定并订购农作物和牲畜的投入品，检查农作物和牲畜，监督季节性帮工的工作，耕种、喷洒和收获农作物，并管理机械、农场建筑物和系统的维护。

申请人表示，农场与产品开发经理拥有畜牧学学位。然而，在缺乏证据证明申请人实际经营农场并具有所称的牲畜、农作物、鱼类和肥料产量情况下，所提交的农场运营人员描述未得到记录的充分支持。根据回应补件通知（RFE）所提供的证据，截至2018年4月，申请人尚未开始任何农业经营，而是正在准备和划分其土地、为各类牲畜建造必要的住所（其于2018年晚些时候开始购买牲畜）。用于证明农业活动的大量证据显示的是零售采购（Home Depot、Lowes、Tractor Supply等）

且申请人未表明其任何雇员参与了这些采购活动。

因此，记录充分支持为农场经理和其他农场人员提供的职位描述，这些描述似乎具有前瞻性。在缺乏对农场运营经理在提交申请时实际履行职责的描述的情况下，我们无法认定其在提交申请时履行管理或监督职责，也无法认定其履行专业性质的职责。

最后，申请人称，进出口部经理负责指导进出境物流运营（包括运输和仓储活动）、安全绩效和物流质量管理、规划和实施内部和外部物流系统的改进、管理承运人管理流程并确保遵守监管要求、指导物流专员维护指标、报告、流程文档、实施特定客户要求，并向总经理报告绩效。最后，申请人表示，兼职物流专员支持进出口文件的准备和记录保存，执行订单流程的各个方面，包括执行、开票、发货后跟踪和状态报告，向经理报告，并建议替代运费和服务。

记录显示，该部门一直配备人员，且申请人的大部分收入来自从秘鲁采购肥料产品并安排将其运送给中国客户。然而，根据所提交的文件，尚不清楚申请人是否拥有“ 内部物流系统 ”或建立了“ 承运人管理流程 ”，申请人是否直接进口或出口货物，或部门经理是否履行所有所述职责，申请人声称这些职责与劳工部的 O*Net Online “ 物流经理 ”职位描述一致。如果该描述在申请人业务背景下描述进出口经理的职责，则具有更强的证明力。申请人不能依靠其他来源编写的通用职位描述来履行其描述雇员职责的举证责任。

总之，尽管申请人声称受益人监督三名均为专业人员的下属部门经理，但记录显示销售与营销部经理在提交申请前后离开了公司。农场与生产经理的大部分职责具有前瞻性，因此不能描述其在提交申请时的实际职责，而物流经理的职责描述含糊抽象，因为其未提及申请人的实际业务活动。此外，即使申请人提交了充分证据证明其至少一名下属以专业身份工作，这也不足以证明受益人的实际职责整体上主要是管理性的。申请人未证明受益人符合人事经理的资格。

“ 行政能力 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的较高职位，以及该人指导组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，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，受益人必须主要关注广泛的目标

以及组织的政策，而非企业的日常运营。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“指挥”企业，就被视为法规意义上的高管。尽管申请人有时将受益人的职责描述为“高管或管理性”，但所提交的职位描述过于模糊，无法证明他将主要关注公司的广泛政策和目标，且整体证据不足以充分证明员工将如何使他从公司日常运营的重大参与中解脱出来。

申请人在上诉中主张，审理主任未考虑申请人的组织、其业务性质及其在提交申请前两年内的成功运营和增长。具体而言，申请人强调其收入从2016年的2.3百万美元增长至2017年的6.5百万美元，以及其在土地购买及与其农场和未来房车营地相关的其他成本方面的大量投资。申请人声称其提交了“大量证据证明受益人一直在指导进出口业务运营、肥料产品研发制造、作物种植、畜牧养殖、水产养殖和房车露营营地开发，清楚表明受益人基本上将所有时间都用于管理职责。”

然而，如上所述，申请人在提交申请时尚未从事其中大部分活动。截至申请人提交上诉时，其销售和营销部门已无人员配备，且申请人未解释将由谁履行此前由部门经理和员工履行的职责。此外，农场运营员工在提交申请时尚未履行归于其的职责，且仍不清楚在申请人从事作物和畜牧养殖准备期间他们的实际职责是什么。申请人的进出口部门似乎是公司唯一全面运作的组成部分，但为该部门员工提供的职责描述使人难以确定他们正在执行什么具体任务，或受益人在多大程度上从该部门运营的参与中解脱出来。申请人的组织架构图显示受益人监督一个由签约会计师配备的“财务部门”。然而，申请人2017年仅支付了2,695美元的会计费用，且记录未证明该会计师使受益人从必须参与公司日常例行财务和簿记事务中解脱出来。

最后，我们承认USCIS已批准此前请求延长受益人L-1A身份的申请。我们不被要求仅因可能存在错误的先前批准而批准尚未证明资格的申请或 petition。参见Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)；另参见Sussex Eng'g, Ltd v. Montgomery, 825 F.2d 1084, 1090 (6th Cir. 1987)。此外，我们不受服务中心相反决定的约束。La. Philharmonic Orchestra v. INS, No. 98-2855, 2000 WL 282785, at *3 (E.D. La. 2000), ajfd, 248 F.3d 1139 (5th Cir. 2001)。

基于整体证据，申请人未证明在提交申请时已配备的下属员工足以支持受益人担任要求其主要履行管理或高管职责的职位。

Matter ofA-S-1- Inc.

IV. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每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，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人未满足该责任。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of A-S-1-Inc., ID# 1925356 (AAO Mar. 28, 2019)