MAR302021_01D7101 · 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：16151902 日期：2021年3月30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

申请人寻求作为室内游乐场和休闲中心经营。其意图根据L-1A非移民分类（针对公司内部调职人员）临时雇用受益人担任其新办公室的“ 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)。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往美国临时从事管理或高管工作。

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：(1) 受益人在国外的雇用属于管理或高管性质；(2) 受益人具备在美国履行预期服务的资格；以及(3) 申请人将在申请获批后一年内以管理或高管身份雇用受益人。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。见本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉，因为申请人未能证明受益人在国外的雇用属于管理或高管性质。鉴于所认定的否决依据对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于受益人资格及拟议美国雇用等其余问题的论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

I. 法律框架

为在涉及新办公室的申请中确立L-1A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

1 “ 新办公室 ”一词指在美国经营不足一年的组织。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 ”运营在申请获批之日起不超过一年内支持管理或高管职位。

入境美国前三年内，连续一年以管理或高管身份雇用受益人。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，以继续以管理或高管身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

申请人必须提交证据以证明新办公室将能够在一年内支持管理或高管职位。该证据必须证明申请人已获得足够的实际场所容纳其运营，并披露该实体的拟议性质和范围、其组织结构、其财务目标以及美国投资的规模。一般见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

II. 国外管理性质雇用

本决定要处理的问题是申请人是否证明受益人在国外以管理身份受雇。2

“ 管理能力 ”指在组织内的任职，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，或管理组织内或组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级内的高级层面或就所管理的职能对人事行动或职能拥有权力；并对该雇员拥有权力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。

基于管理能力的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。本法第101(a)(44)(A)和(B)条。申请人还必须证明受益人主要从事管理职责，而非与外国雇主的其他雇员一起从事普通运营活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。

申请人的主张将在下文中讨论，其中包括考虑受益人的工作职责以及关于外国雇主业务性质、其人员配置水平和其组织结构的证据。

A. 工作职责

首先，我们将讨论受益人在外国实体职位上履行的职责。我们注意到，实际职责本身揭示了雇用的真实性质。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)。在支持性说明信中，申请人称受益人创建了I I品牌，外国实体在其作为“ 室内游乐场 ”的运营过程中使用该品牌。申请人

2 在本程序全程中，申请人一直将受益人的外国职位称为管理性质，并表示受益人以管理身份受雇。因此，我们将把讨论限于申请人主张的依据，不会讨论受益人的外国雇用是否符合高管能力的定义。

称受益人“直接向全体股东汇报”并管理由一名副总裁和“首席运营官”组成的“高级管理团队”。申请人还强调了受益人在所有事项上的“广泛自由裁量权”及其对公司业务政策、目标以及预算、开支和整体财务的权力。

申请人的支持性陈述和对补件通知（RFE）的回复包含一份相同的工作描述，其中称受益人将其时间分配如下：10%用于确立“战略方向”；10%用于创建和维护“企业文化”并强化“公司价值观”；30%用于“整体管理和最终决策”；15%用于人事管理；15%用于财务管理；10%用于“领导业务和营销”；10%用于“法律合规保证”。尽管申请人在进一步讨论这些宽泛表述的要素时强调了受益人对该外国实体的人事、财务和一般业务实践的自由裁量权，但其列出的指令和活动存在不足，因为其含糊且缺乏关于受益人实际任务的足够细节。

例如，在描述受益人的“整体管理”和决策角色时，申请人宽泛地提及受益人对“业务运营”和“最终决定”的自由裁量权，并再次强调受益人对组成“高级管理团队”的两名雇员的直接监督。申请人还将以下内容列为受益人“整体管理”和决策角色的一部分：

- 设定关于公司收入的短期目标；
- 设定长期目标：增加客户群、拓展新市场、开发人力资源，以及在场所空间活动中促进创新；
- 在其主持的每周管理会议上接收进度报告；
- 主持与“高级管理团队”的月度会议，以监督目标和政策的实施；以及
- 主持与“股东和高级管理团队”的年度会议，以审查公司财务、运营和下一年度预算。

然而，申请人未在儿童室内游乐中心的背景下描述目标设定过程中涉及的任务，也未解释受益人如何开发人力资源或指明其为促进创新所采取的步骤。此外，申请人提及受益人向“股东”汇报并征求其意见的年度会议，尽管其声称受益人拥有该外国实体99.5%的所有权，仅剩0.5%的所有权归其余“股东”。如果USCIS有理由相信申请中陈述的某项主张不真实，USCIS可以拒绝该主张。见，例如，本法第204(b)条，8 U.S.C. § 1154(b)；Anetekhai v. INS, 876 F.2d 1218, 1220 (5th Cir. 1989)；Lu-Ann Bakery Shop, Inc. v. Nelson, 705 F. Supp. 7, 10 (D.D.C. 1988)；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。在所述外国实体所有权结构的背景下，申请人提及“股东”并暗示存在受益人须向该外国实体“股东”负责的年度会议，具有误导性且无记录证据支持。尚不清楚该外国实体0.5%的少数所有权如何能影响受益人的职位和为该外国实体履行的职责。

以下内容被列为受益人在人事管理职责中的组成部分：确定人员配置需求；指导人力资源政策在绩效评估、职业健康与安全、员工行为、福利和薪酬方面的实施；指导人力资源计划和活动的执行；以及审查员工绩效报告。同样，尽管申请人强调了受益人作为这些组成部分最终权威的角色，但申请人并未传达对受益人实际采取步骤的理解，以准确解释她如何指导或确保其指令的实施。

申请人在描述受益人关于建立“ 战略方向 ”、创建“ 企业文化 ”和强化“ 公司价值观 ”的活动时同样含糊不清。申请人称受益人通过创建和监督公司“ 愿景 ”的实施来建立“ 战略方向 ”。然而，这一陈述缺乏有意义的内容，因为它没有包含关于受益人为设定和追求愿景所采取的基础行动的任何信息。此外，鉴于该外国实体所声称的作为室内游乐场和活动中心的毛收入和运营水平，成为“ 首屈一指的儿童室内游乐场和娱乐活动提供商 ”的“ 愿景 ”似乎在一定程度上已经实现，从而使我们质疑受益人在定义“ 愿景 ”之外做了什么，以及她在建立“ 战略方向 ”方面执行了哪些实际任务。同样，职位描述没有具体说明受益人为发展“ 企业文化 ”和强化“ 公司价值观 ”所采取的步骤。相反，它宽泛地陈述受益人建立了“ 商业行为中诚信和道德的指导原则 ”，并审查运营政策和程序以确保其与“ 企业文化和价值观 ”保持一致。然而，申请人没有提供任何信息说明发展“ 企业文化 ”和强化“ 公司价值观 ”如何代表受益人在管理儿童室内游乐场和娱乐中心的日常过程中所执行的活动。

总之，申请人表示受益人的大部分时间，即65%，被分配到四个要素上，这些要素以含糊和模糊的术语描述，没有传达关于受益人在作为儿童室内游乐场和娱乐中心运营的组织背景下所执行实际任务的有意义内容。事实上，被列为受益人职位描述一部分的大多数项目都是通用的，可以适用于任何管理企业的人，无论企业的性质和规模或该企业经营的行业如何。

在上诉中，申请人声称受益人的职位是管理性的，因为它涉及对一名副总裁和“ 首席运营官 ”的“ 重大管理权限 ”以及一般人事事务，并指出受益人对下属的绩效评估。然而，受益人将管理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受让人的分类资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“ 主要 ”是行政或管理性质的。该法第101(A)(44)(A)和(B)条。虽然受益人可能对外国实体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水平，但她的实际职责可能并非主要是管理性质的。为作出这一裁定，我们依赖关于受益人实际日常任务的具体信息，作为其职责是否主要是管理或行政性质的重要指示；否则满足定义将仅仅是重复法规而已。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)。

尽管申请人主张先前提供的职位描述“清楚地说明”了受益人在外国职位中的管理性质，但我们不同意。基于上述分析中讨论的理由，我们认定申请人提供的职位描述存在缺陷，未能充分具体说明受益人在外国实体运营的具体背景下的任务。因此，我们无法得出结论认为受益人的时间主要分配给了管理性质的任务。

B. 人员配置

接下来，我们将讨论提交申请时外国实体的人员配置情况。当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时，必须根据组织的总体目的和发展阶段来考虑组织的合理需求。参见该法第101(a)(44)(C)条。

为支持受益人海外职位为管理性质的主张，申请人提供了外国实体的组织架构图，显示受益人位于组织顶层，监督一名副总裁和“首席运营官”。副总裁被显示为监督“综合办公室”，该部门由一名经理和两名文员组成，以及财务部门，该部门由一名主任和一名会计组成。“首席运营官”也被描述为监督两个部门，分别代表运营和“教育与培训”，其中运营部门由一名经理、两名销售人员和一个监督一名清洁工和三个“服务员”职位的主管组成，而教育与培训部门由一名经理、一名首席讲师和三名下属讲师组成。尽管组织架构图描绘了一个五级人员配置层级，受益人担任“指挥链顶端”的职位，但申请人未提供充分证据证明在儿童室内游乐场和娱乐中心的背景下，存在一个主要履行管理性工作职责的职位的实际需求。

我们进一步注意到，受益人下属的职位描述缺乏充分的实质性信息，未能充分界定各下属的相应工作职责，以解释他们履行了什么实际职能，或他们如何使受益人免于在外国实体业务背景下履行非管理性职责。例如，副总裁的职位描述表明该职位负责通过包括“供应变更或记录处置”在内的措施改善运营，以及管理和控制“合同、设备和用品的预算”。申请人没有解释外国实体业务中常见的用品或合同是什么，也没有解释哪些记录需要处置以及这将如何改善运营。

下属“首席运营官”的职位描述也包含含糊的陈述，缺乏关于该职位实际工作职责的有意义内容。例如，职位描述称该职位负责建立“成功的支持、渠道和合作伙伴计划”以推广业务，并领导“运营标准、政策和程序的制定和持续评估”。然而，不清楚这些宽泛陈述的职责如何转化为与作为儿童室内游乐场运营的企业的日常过程相关的活动。职位描述还表明“首席运营官”负责领导“教育/娱乐项目和活动的创新”以实现

改善的客户体验。然而，这一工作职责与分配给受益人以推进其在领导业务和营销方面角色的领导“ 改善客户体验的服务产品的创新和变革 ”非常相似。不清楚为什么受益人和她的下属被分配了重叠的工作职责。

在审查受益人的管理能力时，美国公民及移民服务局审查证据的整体，包括受益人和其下属的职位描述、业务性质、员工的雇佣和薪酬，以及任何其他有助于完整理解受益人在企业中实际角色的证据。证据必须证实受益人和其下属的职责与其在组织架构层级中的各自位置相对应；人为设置的下属员工层级和夸大的职位头衔不具有证明力，不能确立一个组织足够复杂以支持一个管理职位。

鉴于上述缺陷，我们无法得出结论认为外国组织的人员配置或受益人在该组织内的工作职责充分证明受益人以管理身份在海外受雇。

裁定：上诉被驳回。