MAY102022_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：10875565 日期：2022年5月10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

申请人寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，继续受益人的临时雇佣，担任其首席执行官。1 参见《移民与国籍法》（本法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 类别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临时调派至美国，从事管理或高管性质的工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人将在美国受雇于管理或高管岗位。此事现由本办公室在上诉中审理。

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。参见本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 法律框架

为确立 L-1A 非移民签证类别的资格，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，连续一年以管理或高管身份，或以需要专业知识（specialized knowledge）的职位雇用受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(1)。未来的美国雇主也必须是寻求以管理或高管身份雇用受益人的符合条件的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(i)。

寻求延长涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人，必须提交一份关于受益人在过去一年及在延长申请下职责的说明；一份描述新运营机构人员配置及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其过去一年一直在经营业务的证据；以及

1 申请人此前代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批，有效期为2018年11月16日至2019年11月15日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、关联公司或子公司在美国经营业务不足一年的组织。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 ”运营机构在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。

其与受益人的外国雇主保持符合条件的关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

本法第 101(a)(44)(A) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(44)(A)，将“ 管理能力 ”（managerial capacity）一词定义为组织内的任职，其中雇员主要：

(i) 管理组织，或组织的部门、分支、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他监督性、专业性（professional）或管理性雇员的工作，或管理组织内的一项基本职能，或组织的部门或分支；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，有权雇用和解雇或推荐雇用和解雇以及其他人事行动（如晋升和准假），或者如果没有直接监督其他雇员，则在组织层级内或就所管理的职能而言在高级别层面运作；以及

(iv) 对雇员拥有权限的活动或职能的日常运营行使自由裁量权。一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理能力行事，除非所监督的雇员是专业人员。

II. 在美国以管理能力受雇

需要处理的唯一问题是，申请人是否提供了充分证据证明受益人在美国实体的职位将属于管理能力。申请人并未主张受益人将在美国以高管能力受雇。

为符合 L-1A 非移民签证类别中经理的资格，申请人必须证明受益人将履行本法第 101(a)(44)(A)(i)-(iv) 条法定定义中规定的高级别职责。如果记录未能证明所提供的职位满足所有四项要素，我们无法认定其为符合条件的管理职位。在此，经审查证据和上诉时提交的材料，申请人已通过优势证据标准证明受益人将履行本法第 101(a)(44)(A)(i)-(iv) 条法定定义中规定的高级别职责。

尽管申请人已证明所提供的职位满足法定定义中规定的所有要素，申请人还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运营活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定特定受益人的职责是否主要为管理性时，我们考虑申请人对工作职责的描述、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。在此，申请人未能证明受益人在延长申请下将主要从事管理职责。

A. 人员配置和组织结构

首先，我们将讨论提交申请时美国公司的人员配置。如果人员配置水平被用作确定个人是否以高管能力行事的因素，则必须结合组织的总体目的和发展阶段来考虑组织的合理需求。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。如前所述，美国公司是作为新办公室设立的，其先前的申请获批一年，有效期于2019年11月15日结束。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 的规定允许“ 新办公室 ”运营机构在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。

于2019年11月12日提交的延长申请表明，申请人进口和批发塑料产品。提交申请时，申请人声称有六名雇员。[2] 其提供的组织结构图列出了九个职位，其中三个被标记为空缺。组织结构图显示受益人位于层级顶端，监督一名批发经理、一名电子商务经理和一名行政经理。批发经理被描述为监督两名批发专员，其中一名空缺；电子商务经理被描述为监督两名电子商务专员，其中一名空缺；行政经理被显示为监督空缺的办公室助理职位。随申请提交的商业计划表明，申请人还计划在其组织层级中增加一名物流经理和物流专员。

在补证通知（RFE）中，审理主任指示申请人提供有关申请人组织结构和人员配置的额外信息。她指出申请人的组织结构图与其雇佣税申报表之间存在人员配置不一致。在回应补证通知时，申请人重申了最初的声称，即受益人将以管理能力受雇，且受益人将监督三名下属，包括一名批发经理、一名电子商务经理和一名行政经理。其提交了2019年的季度联邦税申报表、工资报告和 IRS 表格 W-2（工资和税务报表），并表示虽然其工资在2019年有波动，但在第三季度末其工资单上有六名雇员。

在其否决决定中，审理主任强调了自最初提交以来申请人工资单的波动，并质疑申请人在提交延长申请时是否有六名雇员。在上诉中，申请人已充分解释了其2019年工资单的变化。尽管其在七月初只有四名雇员，但在2019年9月雇用了两名雇员，使其总数达到六名。提交的税务和工资文件支持这一解释。申请人已克服记录中关于截至提交申请之日其雇员人数的差异。然而，记录中仍存在其他缺陷。

在否决决定中，审理主任指出，申请人于2018年代表受益人提交新办公室申请时附带的初始商业计划表明，受益人将监督

[2] 申请人提供了2019年前三个季度的季度工资报告。2019年第三季度的季度工资报告列出了六名雇员，佐证了申请人关于截至提交申请之日其人员配置的声称。

九名员工。在上诉中，申请人反驳了审理主任的断言，即其最初计划雇用九名员工由受益人监督。相反，它引用了其在该案中对补证通知（RFE）的回复，称其预计将有“ 至少 ”六名员工，包括受益人。申请人提交了其补证通知回复的副本，该副本支持其主张。然而，初始申请中确定的员工与延期申请中确定的员工存在显著差异。

具体而言，初始申请中详述的初始员工包括受益人担任首席执行官；一名销售经理；一名物流经理；一名行政经理；一名销售代表；和一名簿记员。它还表示，其预计在运营的第一年内雇用一名物流代表和一名销售代表。如上所述，延期申请列出了以下员工：受益人担任首席执行官；一名批发经理；一名电子商务经理；一名行政经理；两名批发专员（其中一名空缺）；两名电子商务专员（其中一名空缺）；和一名办公室助理（空缺）。随申请提交的商业计划表明，申请人还计划在其组织层级中增加一名物流经理和物流专员。在其否决决定中，审理主任还指出了记录中员工职位描述的差异，以及关于他们向谁报告和监督谁的差异。她得出结论，申请人未能证明其拥有足以支持管理或行政职位的组织结构。

在上诉中，申请人主张，新办公室申请中的人员估计始终可根据商业现实中出现的需求进行调整。它表示，由于“ 意外的贸易战 ”，它不得不改变其招聘计划，但其当前的招聘计划仍属于最初随新办公室申请提交的计划范围内。申请人引用Mars Jewelers, Inc. v. INS, 702 F. Supp. 1570, 1574 (N.D. Ga. 1988)来支持以下主张：申请人的规模小本身不会削弱受益人将主要从事管理或行政职能的认定。然而，申请人未提供证据证明本案的事实与Mars Jewelers, Inc.案的事实类似，在该案中地区法院判原告胜诉。3 在Mars Jewelers, Inc.案中，法院强调，前移民和归化局在审查管理或行政能力时，不应过度强调申请人业务运营的规模。我们长期以来一直将法规和法条解释为禁止对小型或中型企业的歧视。然而，根据法条，申请人必须证明受益人的职位主要由管理或行政职责组成，并且其将拥有足够的人员以使受益人免于执行运营和/或行政任务。我们的裁定基于以下结论：受益人并非主要从事管理职责，且没有足够的人员使受益人免于执行运营和/或行政任务。我们的裁定不基于申请人的规模。

申请人还在上诉中主张，行政经理将在未来两年内成为监督员工，并且应考虑申请人仍处于初始发展阶段这一事实。然而，8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的法规仅允许预期的美国运营在申请批准之日起一年内支持行政或

3 我们不受美国地区法院在同一地区内产生的案件中公布的判决的约束。Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。尽管地区法官判决背后的推理在适当提交给我们时会得到适当考虑，但该分析不必作为法律问题予以遵循。Id. at 719。

管理职位。美国公民及移民服务局（USCIS）法规中没有允许延长这一年的规定。如果企业在一年后没有必要的人员配置以充分使受益人免于执行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。

记录未证明申请人拥有足够的人员配置以使受益人免于执行运营和行政任务。虽然申请人已证明其雇用了几名个人来执行公司的一些运营职能，但它未证明他们如何使受益人免于执行美国公司的日常活动，或以其他方式支持一个其实际职责主要属于管理性质的职位。具体而言，申请人的组织结构图确定了三个空缺职位，包括一名批发专员、一名电子商务专员和一名办公室助理。记录不清楚在提交时是否有其他员工（包括受益人）在执行这些职位的职责。鉴于批发和电子商务是申请人业务的重要方面，申请人必然需要在这些领域的支持。申请人还表示打算在其组织层级中增加一名物流经理和物流专员，但不清楚在提交时是否有其他员工（包括受益人）在执行这些职位的职责。申请人表示，其最初计划租用自己的仓库，因此员工将有与库存管理相关的职责，但“ 鉴于意外的贸易战 ”，申请人推迟了租用仓库的计划，并将库存外包给第三方物流服务提供商。申请人还主张，职位描述中的差异是由于申请人业务的“ 发展阶段 ”。它再次表示，人员变动是由于“ 商业现实 ”。然而，申请人未提供任何证据将“ 贸易战 ”与其业务活动的变化联系起来。举证责任在本案中由申请人承担。法条第291条，8 U.S.C. § 1361。因此，记录未能可信地证明申请人在一年后拥有必要的人员配置以充分使受益人免于执行运营和行政任务。见8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)。

尽管申请人侧重于受益人在美国组织中的最高职位及其对管理人员的权力，但它未澄清几个职位的空缺将如何影响申请人的运营及其以管理身份支持受益人的能力。申请人必须证明移民福利的所有资格要求从提交时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

如上所述，审理主任还指出了记录中员工职位描述的差异，以及关于他们向谁报告和监督谁的差异。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决上述不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人在此未这样做。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

总之，8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)的法规仅允许“ 新办公室 ”运营在申请批准之日起一年内支持行政或管理职位。如果企业在一年后没有必要的人员配置以充分使受益人免于执行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。在此，

尽管组织结构图表明有下属员工可执行一些不符合资格的操作职责，但申请人未解释尚未雇用的员工的职责如何已委托给现有员工。

B. 工作职责

在随申请提交的支持声明中，申请人提供了工作职责细分，表明受益人一直并将继续：

- 管理整个公司的业务运营（40%的时间）。
  - o 制定销售目标和营销目标。
  - o 指导公司运营的财务预算。
  - o 制定公司业务运营的政策、程序和指南，包括价格政策、折扣、客户维护等。
  - o 指导在线平台和基于网络的销售运营的本地化及维护。
- 监督公司的经理和专业人员（50%的时间）。
  - o 指导批发经理制定促销和营销策略。
  - o 监督电子商务部门。
  - o 主持与下属经理的会议，讨论业务绩效。
  - o 评估下属的工作绩效。
  - o 做出人事决定，包括招聘、晋升和纪律处分。
  - o 计划和监督招聘及员工培训。
  - o 就员工薪酬和奖金做出决定。
- 其他自由裁量决策（10%的时间）。
  - o 代表公司参加贸易展和展览会，以开拓新的营销渠道。
  - o 向中国母公司报告美国公司的发展和业务绩效。

审理主任签发了一份补件通知（RFE），指示申请人明确说明（a）受益人上一年的职责，以及（b）受益人在延期申请下将履行的职责。针对该补件通知，申请人提供了一份修订后的工作职责细分，表明受益人将：

- 指导对美国市场的研究，以识别潜在的目标市场和商业机会；制定公司的发展战略和商业计划（10%）。
- 制定公司的内部管理政策，包括雇佣政策、薪资标准、员工奖励和佣金政策（10%）。
- 就下属管理员工的聘用、解雇、晋升、休假及其他人事决定做出决策（10%）。
- 制定聘用其他下属员工的招聘标准和程序，并指导新员工的培训计划；亲自面试求职者并签署录用通知（10%）。
- 制定业务程序，包括编制定期财务报告以监控公司的业务绩效（10%）。

• 通过定期与下属经理会面、审阅其工作报告和业务绩效，监督和评估下属经理的绩效（20%）。
• 指导公司财务预算、营销、促销活动、定价政策及其他重要业务决策的计划并做出最终决定（20%）
• 做出其他重要业务决策，包括根据业务需求、地理因素、物流费用及其他相关业务考虑因素租赁仓库的计划（10%）。4

针对该补件通知，申请人还提供了与受益人在公司职责相关的公司文件样本，包括受益人向其下属作出的工作指示；提交给受益人的工作报告；由受益人签署的员工手册；以及由受益人发出的录用通知。在审查证据后，审理主任否决了该申请，认定记录未能充分证明受益人在日常基础上将从事何种工作。具体细节显然是判断受益人的职责是否涉及专业知识的重要标志，否则满足定义就只是重复法规条文而已。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103 (E.D.N.Y. 1989), ajf'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。她还指出受益人的职位描述中存在重复和重叠的职责，导致无法清楚理解她是否将主要履行管理职责。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地分析了受益人的工作职责，夸大了职位职责描述中存在的重复性。虽然审理主任的决定中包含了一些对受益人工作职责的错误引用，但该错误最终不影响上诉结果，因为申请人未能提供关于受益人是否将主要履行管理职责的明确理解。例如，申请人在上诉中承认受益人的职位描述包含与人力资源和人事行动相关的重复性职责。这些包括就下属管理员工的聘用、解雇、晋升、休假及其他人事决定做出决策；制定聘用其他下属员工的招聘标准和程序并指导新员工的培训计划；亲自面试求职者并签署录用通知；监督和评估下属经理的绩效；以及制定公司的雇佣政策、薪资标准和员工奖励。审理主任在其决定中指出，申请人未提供关于这些职责的充分细节或澄清其执行频率，且在上诉中亦未如此。

4 补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回应补件通知时，申请人不能向受益人提供新职位，或实质性改变职位的名称、其在组织层级中的权限级别或其相关的工作职责。申请人必须证明在提交申请时向受益人提供的职位值得被归类为管理或行政职位。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。如果对初始批准请求做出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。申请人在回应审理主任的补件通知时提供的信息并未澄清或更具体地说明该职位的原始职责，而是为职位描述增加了新的通用职责。因此，我们分析的重点将基于初始申请时提交的职位描述。

此外，在上诉中，申请人主张受益人关于制定政策和程序的职责并非重复性的，因为它们涉及她职责的不同领域。受益人关于制定政策和程序的职责包括制定公司的发展战略和商业计划；制定公司的内部管理政策；制定招聘标准和程序；制定业务程序；以及指导公司财务预算、营销、促销活动和定价政策的计划。审理主任在其决定中指出，申请人未提供关于这些职责的充分细节或澄清其执行频率，且在上诉中亦未如此。申请人未经支持的陈述不足以承担其举证责任，尤其是在相关证明文件理应可获得的情况下。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

受益人将作为其首席执行官管理或指导业务这一事实，并不必然确立其符合《移民与国籍法》第 101(a)(44)(A) 条含义内以管理身份作为公司内部受调人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责在性质上“ 主要 ”为行政或管理性质。《移民与国籍法》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的权限级别，但记录并未确立其实际职责将主要为管理性质。申请人未能确立受益人将在延期申请下以《移民与国籍法》第 101(a)(44)(A) 条所定义的管理身份在美国受雇。

我们注意到，在上诉审理期间，USCIS更新了《USCIS政策手册》中关于对先前批准给予遵从的指引。2 USCIS Policy Manual A.4(B)(l)，https://www.uscis.gov/policymanual；另见USCIS政策警报，PA-2021-05，《对延长申请有效期中先前资格认定的遵从》（2021年4月27日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/202 l 0427-Deference.pdf。但是，在情况或资格要求发生重大变化时，我们不对先前的批准给予遵从。2 USCIS Policy Manual，supra，at A.4(B)(l)。这包括法规要求在批准后满足各项标准的情形，例如8 C.F.R. § 214.2(1)(3)(v)(C)所详述的新设办事处L-1A延期申请（新设办事处自初次批准之日起有一年时间以支持行政或管理职位）。见8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)（寻求延长涉及新设办事处的L-1申请的申请人必须提交受益人在上一年度及在延期申请下的职责说明；描述新设运营机构人员配备的说明及所担任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度一直在经营业务的证据；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据）。

在此，虽然我们认可审理主任先前对申请人的新设办事处申请的批准，但我们不会对先前的批准给予遵从，因为如上所述，记录不能可信地证明申请人在一年后拥有必要的人员配备，足以使受益人免于履行运营和行政任务。因此，我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。