MAY172019_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 NRE-USA LLC 案 日期：2019年5月17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

申请人是一家营销和销售由其外国母公司制造的 I I 设备的公司，寻求根据 L-1A 非移民公司内部调任人员分类，继续受益人的临时雇佣，担任其技术总监。移民和国籍法（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）将合格的外国雇员临时调往美国，从事管理或行政职务。

加利福尼亚服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能按要求证明：(1) 受益人曾在国外以管理、行政或涉及专业知识的身份受雇；以及 (2) 申请人将在美国以管理或行政职务雇佣受益人。

此事现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人称审理主任因依赖不适用的要求以及适用过于严格的证据标准而犯错。

经重新审查，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，合格组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇佣受益人"以管理、行政或涉及专业知识的身份"工作。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或行政职务继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

二、以行政职务受雇

审理主任基于以下认定拒绝了申请：申请人未能证明：(1) 受益人曾在国外以行政职务受雇；以及 (2) 申请人将以行政职务雇佣受益人。申请人并未主张受益人曾

关于 NRE-USA LLC 案

在国外以管理职务或涉及专业知识的职务受雇，也未主张其寻求以管理职务雇佣受益人。因此，我们将分析限于受益人是否曾以及将是否以行政职务受雇。

我们注意到，在上诉中，申请人主张审理主任因适用某些管理职务的要求而犯错。审理主任认定受益人不符合"职能经理"（其权力源于管理一项基本职能）的资格，但审理主任也承认申请人"多次主张……受益人在国外和美国实体均担任行政职位"。注意到申请人主张受益人的下属是专业人士，审理主任表示该信息"涉及受益人[寻求]管理职位时的情况，与行政资格无关"。因此，审理主任显然并未忽视申请人关于受益人曾以及寻求以行政职务受雇的主张。

"行政职务"是指在组织内的任职，其中雇员主要指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；确立组织、组成部分或职能的目标和政策；在酌情决策中行使广泛的自由裁量权；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的普遍监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

基于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 (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。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

在审查特定受益人的行政职务时，我们将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地描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或行政职务。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的工作职责描述外，我们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在企业中的实际职责和角色的因素。

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和人员配备水平的证据。

我们注意到，仅凭公司规模，而不考虑组织的合理需求，可能不是拒绝跨国高管分类签证申请的决定性因素。见该法第 101(a)(44)(C) 条。然而，我们结合其他相关因素（例如缺乏将履行公司非行政运营的雇员）考虑申请公司的规模是适当的。见例如

Family Inc., 469 F.3d 1313；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。当记录中的差异使人们对所主张事实的真实性产生怀疑时，公司规模可能尤其相关。见 Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15。

A. 国外以行政职务受雇

审理主任对受益人所主张的国外行政职务的讨论集中于公司的人员配备，因此我们从此问题开始讨论。

受益人在申请人外国母公司的职位是"技术服务与销售应用集团经理"。申请人表示，受益人的"主要职责集中于监督和指导美洲大陆地区销售主要职能（即业务发展）的技术部分"。

外国实体"高层管理人员"的组织结构图显示了 5 名副总裁和 12 名总监。该图未显示受益人的姓名或任何技术服务与销售应用集团。第二份组织结构图显示了外国公司国际营销与销售部（第一份图中 12 个总监职位之一）的结构。美洲部是该部门七个部门之一（其中四个是区域性的）。这是美洲部的结构：

区域销售经理
I 技术服务与销售应用集团经理 [受益人]

产品经理 销售应用经理 销售应用经理 销售应用经理 高级研发工程师
（拉丁美洲） （美洲） （美洲） I 2 名研发工程师 I I I 本地代表 本地代表 本地代表

申请人未提供文件证明据称在销售应用经理权限下的数量未指明的销售代表的雇佣情况。

申请人提交了两份文件作为受益人所主张的国外行政职责的示例。申请人表示，2013 年 3 月的"区域月度简历"显示了受益人在"确立销售和绩效目标、分析成功与失败以及制定全组织行动计划方面的行政角色"。该文件显示了销售目标并评估了公司相对于这些目标的表现。没有迹象表明受益人设定了目标或领导了评估。受益人是所列五名"参与者"中的第二位，第一位是区域销售经理，最后三位是三名销售应用经理。

申请人主张，2013 年 4 月的"月度工作计划"显示了受益人"对[外国实体]业务模式、销售目标和管理

关于 NRE-USA LLC 案

人员配备的行政职责"。该计划列出了五项任务，共同分配给受益人和区域销售经理：

1. 重点项目跟进
2. 新商业模式实践
3. 组织内部资源以缓解财产险（P&C）产品与市场之间的功能差异
4. 为北美招聘客户经理
5. 日常管理

该外国实体未能证明受益人对组织的一个主要组成部分或职能拥有行政权力。申请人提及“ 美洲大陆地区销售（即业务拓展）这一主要职能 ”。销售和业务拓展可能是整个组织的主要职能，但申请人并未表明受益人对这些整体职能拥有权力。相反，其权力仅限于特定区域内的“ ……销售的技术组成部分 ”，而申请人承认该区域尚未开展大量业务。

申请人未能表明技术服务与销售应用组是该外国组织的一个主要组成部分。相反，它只是国际营销与销售部七个下属部门之一的组成部分，而该部本身又是12个部门之一。此外，受益人向美洲区域销售经理汇报，该经理与受益人分担了工作计划中列出的职责，这表明受益人并未指导该下属部门的管理。

申请人主张，工作计划显示受益人“ 负有监督组织‘ 新商业模式 ’实施的行政职责 ”。根据定义，行政主管确立目标和政策。记录未提供关于“ 新商业模式 ”的进一步信息，且该模式似乎并非源自受益人，因为其直接上级分担了监督其实施的职责。

该外国实体后来称，受益人“ 与区域销售经理共同指导美国团队 ”，但组织架构图始终显示区域销售经理在层级上高于受益人。

审理主任驳回了申请，指出申请人未能证明受益人的下属是经理而非“ 非专业员工的团队负责人 ”。在上诉中，申请人称：“ 这些经理是否管理团队，与行政能力定义的四个要件无关。 ”然而，申请人曾明确说明销售应用经理的职责包括“ 管理销售团队 ”和“ 监督销售代表 ”。因此，缺乏关于这些销售代表的信息和证据，与申请及其结果直接相关。

审理主任还认定，申请人未能表明受益人的下属使其免于主要履行不符合条件的任务。因此，我们将考虑申请人和其外国母公司所描述的受益人职责。

受益人的外国雇主列出了受益人在国外的职责，以及用于每个大类别的近似时间百分比：

1) 为[公司]在美洲大陆地区的业务拓展工作提供技术监督，领导技术投标团队，制定工作日程，并向技术团队成员分配任务。提供并传达其监督下技术团队成员的每周、每月、每年及临时绩效评估。（30%）
► 寻找良好机会，领导投标流程并赢得重要项目。
► 定期为美洲大陆的技术服务与销售团队进行内部培训。
► 在项目实施期间与项目经理协调服务工程师的工作分配。
2) 为包括会议、用户会议、研讨会、本地展览及现场演示在内的推广活动提供技术支持。负责根据技术团队成员的能力和可用性选择最合适的人员。安排他们在这些活动中的任务并审查其表现。（25%）
► 与市场部合作，在IEEE 1 T&D2展览及其他营销活动中确定关键推广要点。
► 与美洲地区公用事业公司组织数字变电站演示研讨会。
► 作为IEEE PSRC3标准工作组成员，并管理公司内部的工作组。
3) 支持美洲市场战略制定，持续进行技术评估，并为[公司]的研发4活动提供技术指导。定义产品研发新功能，监测和控制开发周期。代表美洲市场需求与销售和营销总监协调。（15%）
► 管理和汇总区域需求及客户反馈，与研究院合作进行产品改进和解决方案调整。
► 根据不同的产品线组织产品质量会议。
4) 指导美洲地区与中国之间开发工作的技术资源。（15%）
► 与外国咨询公司建立关系，为中国团队收集技术信息。

1 电气与电子工程师协会。
2 输配电。
3 电力系统继电保护与控制委员会。
4 研究与开发。

5) 为[公司]的项目交付和客户服务活动提供技术领导。参与技术团队成员的聘用和解雇决定。（15%）
► 对美洲地区技术团队进行绩效评估。
► 参与为美洲地区选拔新的销售和服务工程师。

记录证实了上述部分主张，但并非全部。例如，申请人确实提交了文件以佐证受益人在IEEE PSRC标准工作组的成员资格，或确立该成员资格的要求。（如果成员资格不限于行政主管，那么受益人的成员资格证据就不构成行政能力的证据。）

当被要求提供进一步细节时，该外国实体称受益人“ 管理项目获取这一基本业务职能 ”并“ 管理组织的基本营销职能 ”。管理基本职能是经理的特征，而非行政主管的特征。在本程序的其它部分，申请人已承认经理与行政主管之间的区别，并承认两者的要求不应混为一谈。

申请人未能表明上述职责如何构成对组织一个主要组成部分或职能的行政权力。如前所述，整体而言，营销和项目获取可能是组织的主要职能，但申请人并未表明受益人对这些整体职能拥有权力。相反，其权力仅限于若干销售区域之一中营销的“ 技术组成部分 ”。

基于上述理由，申请人未能表明受益人在国外的职位满足行政能力的全部要求。

B. 以行政能力在美国就业

与受益人在国外的职位一样，审理主任对受益人美国职位的讨论集中于公司的人员配置。

申请人称受益人“ 规划了在[美国申请实体]设立研发实验室 ”。申请人似乎在美国没有任何研发实验室。提交申请时，受益人是三名美国员工之一。

除受益人外，另一名美国员工是申请人的总裁/首席执行官/总经理。记录表明，此人在高级销售经理职位空缺期间还履行该职位的职责，但他仍是公司总裁，因此实际上不会受受益人权力管辖。他还是该外国实体的国际营销与销售副总裁。关于“ 高级销售经理 ”这一头衔，该头衔意味着对下属销售员工拥有权力的高级职位，但申请人没有其他销售职位。

申请人的组织架构图还提到一名“ 管理员/会计 ”。然而，申请人信头的工作描述将该职位名称列为“ 行政与账务文员 ”，要求“ 基本会计知识 ”而非会计的完整资格。发给此人的录用信使用了“ 行政助理 ”头衔。其职责主要是文书性的，不涉及申请人产品的研究与开发。

申请人还表示，其打算调派一名目前在中国受雇的技术专家。该职位也将向技术总监汇报。但在提交申请时，申请人只有一个真正从属于受益人的职位。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求，并持续至申请裁定期间。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人最初还称其“ 成为……加拿大最大电力公用事业公司的合格供应商 ”，并且“ 该项目目前正在调试中，即将投入运行 ”。申请人未具体说明该加拿大项目的人员配置安排。案卷中的文件显示，申请人为该项目聘请了一家分包商。

关于公司的发展阶段，申请人主张其“ 在北美和墨西哥成熟的电力行业中仍是一个新进入者 ”。我们注意到，作为申请人的美国实体在2018年6月提交申请之日七年前即已成立。

申请人称，除极少的美国员工外，受益人“ 管理中国的业务开发团队，该团队由三名负责北美区域的技术服务与销售应用经理管理 ”。如上所述，申请人提供了三份研究生学位的文件，但除此之外未提供文件证明受益人在海外下属员工的规模、结构或职责。

申请人还称，受益人管理和指导“ [海外母公司]相应的研发部门 ”。组织架构图显示受益人所在团队有三名研发工程师，但案卷未证明这三名员工代表了一家拥有3000名员工的公司的全部或主要研发能力，案卷也未解释申请人为何会将研发人员集中于一个区域销售部门之内。因此，申请人未能证明受益人对海外实体的研发职能拥有高管级别的权限。

申请人声称已证明受益人“ 以高管身份指导和管理的[海外实体]技术服务与销售职能 ”。然而，申请人未证明“ 技术服务与销售职能 ”完全存在于国际营销与销售部若干区域分支机构之一内，也未证明受益人领导下的团队构成该组织的主要组成部分或职能。

后来，申请人提交了一份扩展的组织架构图，显示在美国和一家加拿大分支机构新增了招聘。申请人称公司“ 在l 设立了一个办公室，并为其配备了[受益人]的专业下属，以交付公司的产品和服务 ”。申请人提交了一些关于该

项目的文件，但未证明提交申请时公司在加拿大的活动程度。值得注意的是，最初的工作职责说明未提及该加拿大项目。

申请人提交了签发给海外实体三名员工的加拿大工作许可副本。其中两份许可在申请提交日期前不久签发。案卷未说明这些员工在提交申请时从事何种工作。面对这一遗漏，值得注意的是，申请人在其第一版组织架构图中未列入任何在加拿大的员工。如前所述，提交申请时，申请人称“ 该项目……即将投入运行 ”，显然表明工作尚未开始。

审理主任认定，申请人未能证明“ 足以将受益人提升至高管职位的组织结构 ”。审理主任认可申请人关于海外员工支持受益人在美国工作的主张，但认定该主张含糊且佐证不足。

在上诉中，申请人主张：“ 没有要求组织结构必须具有一定数量的层级……[审理主任]本应关注证明受益人的下属使其免于非合格职责的证据。 ”正如我们将在下文讨论的，申请人就受益人的职责提供了不一致的信息。此外，申请人未解释加拿大技术人员和工程师安装和操作由中国一家公司建造和销售的设备的活动如何支持美国的申请人，以及如何证明有必要设立一个美国基地的高管职位。

申请人主张，审理主任不公平地要求申请人证明受益人的下属符合经理资格。申请人坚持认为，审理主任超越了高管身份的法定和法规定义。

申请人最初提供了以下受益人职责清单及每项职责的大致时间投入：

- 构想北美市场战略定义，持续进行技术评估，并为[海外实体]的研发活动提供技术指导。（20%）
- 指导[海外实体]研发实验室与[申请人]项目相关的运营；协调美国和中国[公司]之间开发工作的技术资源。（20%）
- 根据能力和可用性，在美国和中国确定最适合的技术团队成员，以配合[申请人]的项目。安排其任务并在相关活动中审查其表现。（10%）
- 参与影响美国和中国技术团队成员的聘用和解雇决定。（10%）
- 监督（管理和指导）与业务开发直接相关的活动，如客户拜访、营销活动和专业会议。（25%）
- 确定业务开发工作的技术方向和销售目标。（15%）

- 管理推广活动的技术支持，包括会议、用户会议、研讨会、地方展览和现场演示。（15%）
- 为[申请人]的项目交付和客户服务活动提供技术领导。（10%）

上述百分比合计为125%，因此不可能准确。

申请人称，其需要受益人“持续的行政裁量权……以谈判和批准技术提案和合同……，然后指导中国的研发团队执行适当的技术方案以履行合同”。申请人讨论了其与北美电力公司谈判的各种合同，并称：“这些成功的交易在很大程度上归功于[受益人]卓越的技能组合以及对公司不同部门资源的组织，从而构建高质量的提案。”

申请人提交了各种文件的副本，作为“[受益人在申请公司]高管职责的证据”。示例包括：

- 一份“安装施工分包协议”引用了受益人的一封电子邮件，表明申请人尽管对一个“非常高”的数字有所疑虑，仍接受了分包商的价格；
- 一份“过程总线问卷”，回答关于海外实体某些技术的预期问题；
- 一份设备翻新提案，无署名；
- 一份提交给客户的提案，附有申请人海外母公司一位副总裁的 cover letter。该 cover letter 指明受益人为“获授权代表提议方作出陈述”的联系人。受益人还签署了一份执行摘要；以及
- 一份与同一项目相关的保密协议。申请人声称受益人签署了该协议，但文件中未出现其姓名，且申请人并非该协议的当事方。（当事方为客户和一家将与申请人共同提供服务的第三方公司。）

部分提交的文件未包含受益人姓名或显示其在文件准备中的作用，因此不能作为其声称的高管职责的证据。其他文件证明受益人获授权代表申请人谈判和签订协议，但该权限并非本质上仅限于主要以高管身份工作的人员。

审理主任要求提供关于受益人在美国声称的高管身份的更多细节。作为回应，申请人提交了关于加拿大项目的信息。一份新的工作职责说明提到“对项目团队的监督……在l 但该说明与随申请提交的版本相比经过了重大修订。新版本显示了以下类别和时间百分比：

1. 确立公司价值、使命、战略和目标。（10%）

2. 组织的运营管理。（15%）
3. 监督（管理和指导）与业务发展相关的活动，包括重要客户拜访、推广活动、技术研讨会、会议及展览。（30%）
4. 监督（指导和监控）项目的规划、实施、执行和评估，包括任务安排和项目执行团队的绩效审查。（25%）

5. 人力资源规划和管理，包括招聘、面试和选拔员工[原文如此]，以及组织的雇用和解雇决策。（10%）
6. 在[公司]研发活动的指导下确定技术方向并进行技术评估。（10%）

这一新版本与先前版本有重叠，但也存在重大差异。例如，新版本并未表明受益人继续对中国员工拥有重大监督权。相反，在对第6项的详细说明中，它指出：“ 技术总监管理[申请人]的所有技术活动，以便将必要的技术开发信息传达给[中国公司]相应的研发部门。 ”申请人承认，该外国实体已将其一名员工调往美国，三名调往加拿大。申请人未表明受益人继续对中国剩余员工拥有权力。

申请人表明受益人联系了现有和潜在客户以讨论各种项目，但申请人未表明该活动属于高管层面，而非旨在招揽业务或解决客户服务问题的较低层次营销活动。在提交申请时，受益人没有下属员工来分担这些任务。

受益人对申请实体拥有一定程度的自由裁量权，但未表明受益人在确立实体的目标和政策的同时仅接受组织内上级官员的一般监督或指导。相反，申请人的工作似乎相当于执行其上级（包括公司总裁）所确立的目标和政策。

基于上述缺陷和不一致之处，申请人未能证明受益人过去和将来在境外以及根据延期申请受雇于高管职位。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。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。申请人未能履行该责任。

Matter of NRE-USA LLC

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of NRE-USA LLC, ID# 3257672 (AAO May 17, 2019)