MAY252017_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 A- LLC 案 日期：2017年5月25日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家房地产开发和施工项目管理服务企业，寻求根据 L-1A 非移民身份类别（针对公司内部调任人员）延长受益人作为其经理的临时雇佣。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调往美国，以经理或行政主管身份临时工作。

佛蒙特服务中心审理主任否决了新办公室延期申请，认定记录未能按要求证明受益人将在延期申请项下以经理或行政主管身份受雇。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张审理主任错误描述了受益人工作职责的性质，且过度强调申请公司的规模。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1 非移民签证类别的资格，符合资格的组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年以经理或行政主管身份，或以专业知识身份雇用受益人。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经理、行政主管或专业知识身份继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。本法第 101(a)(15)(L) 条。

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内以及延期申请项下职责的陈述；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

关于 A- LLC 案

其与受益人外国雇主保持符合资格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、美国境内以经理或行政主管身份就业

审理主任认定申请人未能证明其将在延期申请项下以经理或行政主管身份雇用受益人。具体而言，审理主任认定申请人未能履行其举证责任，提供受益人拟议职责的详细描述，并证明除受益人之外的其他人将履行该业务固有的日常运营职责。

在上诉中，申请人主张其对受益人职责的描述足够详细，审理主任错误假定受益人将履行不符合资格的任务，且审理主任过度强调申请人的人员配置水平，而未考虑业务的整体增长或其使用承包商履行运营职责的情况。

“ 经理身份 ” 一词定义为 “ 在组织内的一项指派，其中雇员主要： ”

(i) 管理该组织，或该组织的部门、分支机构、职能或组成部分；

(ii) 监督和控制其他监督性、专业性、或管理性雇员的工作，或管理组织内的关键职能，或组织的部门或分支机构；

(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，拥有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）的权力，或如果没有直接监督其他雇员，则在组织层级内或就所管理职能而言在高级层面运作；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。

本法第 101(a)(44)(A) 条。此外，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以经理身份行事，除非所监督的雇员是专业人员。 ” 同上。

“ 行政主管身份 ” 一词指一项指派，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；在自由裁量决策中行使广泛权限；并且仅接受组织高层行政主管、董事会或股东的总体监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

关于 A- LLC 案

如果人员配置水平被用作确定个人是否以经理或行政主管身份行事的因素，我们必须考虑组织的合理需求，结合组织的整体目的和发展阶段。参见本法第 101(a)(44)(C) 条。

A. 职责

在审查受益人的经理或行政主管身份时，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描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于经理或行政主管身份。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

申请人必须首先表明受益人将履行经理或行政主管身份法定定义中概述的某些高层责任。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经理或行政主管职责，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 1533。

申请人在表格 I-129（非移民工作者申请）上将受益人的职位名称确定为“ 经理 ”，但未说明业务性质、其当前雇员人数或其年度总收入和净收入。在支持申请的陈述中，申请人如下描述受益人的角色：

作为[申请人]的经理，他将履行其在秘鲁公司和美国公司所履行的相同职责，该公司将在其全面指导下继续运营，直至其在续签的 L-1A 签证到期前返回。他将对公司运营行使完全监督，担任所有项目的建筑师，监督所有运营，确立其财务和投资目标及政策，监督所有雇员，并担任其首席执行官。

作为[外国实体]的所有者、建筑师和项目经理，[受益人]继续带来丰富的经验和才能，使公司在美国的未来看起来光明。

申请人还陈述，受益人作为经理履行其有限责任公司运营协议中规定的以下职责：

经理应担任首席执行官，并应指导公司的管理，确立其目标和政策，指导其运营，监督其员工和雇员，并履行和指导履行实现公司目标所必需的那些职能。

关于 A- LLC 案

这些对受益人职责的简要描述确立了其对公司的自由裁量权限水平，但在重要部分上，是对经理和行政主管身份法定定义的转述。关于受益人就业身份的确凿性主张是不够的。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.)。申请人的陈述和公司运营协议中概述的职责均不够详细，无法解释受益人在业务背景下的日常任务性质。

此外，由于申请人陈述受益人将担任所有项目的建筑师，因此不清楚受益人有多少时间将用于非管理性的建筑和设计任务，而非履行所述的一般经理或行政主管职责。受益人是否为经理或行政主管雇员取决于申请人是否履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”是经理或行政主管性质。参见本法第 101(a)(44)(A) 和 (B) 条。

因此，审理主任发出了补充证据请求（RFE），其中她要求提供受益人工作职责的详细陈述、其在具体任务上花费的时间百分比，以及解释其职责如何符合经理或行政主管身份。

在回应补证通知（RFE）时提交的一封信中，申请人引用了其初始陈述和经营协议，强调受益人"全面负责所有运营以及公司目标和目的的达成"。

在另一份陈述中，申请人将受益人描述为其"项目总经理"，并指出其对整个公司的职责包括确立其"实现目标的愿景、使命和战略"、"财务和生产领域的规划与控制"、审查系统以改进生产、执行和实施合同以及管理客户、供应商、分包商和员工，并拥有雇用和解雇的权力。申请人进一步列出了受益人与项目相关的职责如下：

规划

- 批准翻新和新项目的建筑方案
- 与业主联系确定工作范围
- 申请许可证并跟踪办理
- 制作甘特图以估算项目时间
- 与分包商合作获取估算预算
- 规划1-IHRR、质量标准和安保流程
- 规划采购时间表和比价
- 完成项目所需的其他职能。

控制

- 仪表板（向客户提交的每周报告）

。

Matter of A- LLC

- 控制并报告进度、时间、成本、预算以及仪表板的问题分析[原文如此]，以作出适当变更。
- "变更单"的批准和实施。
- 审查和批准分包商和班组的发票（费用报告）

收尾

- 每个物业的收尾报告，包括竣工图、照片、成本和时间方面的最终费率、质量档案

申请人提供了一份已完成和进行中项目的清单，其中将其唯一活跃项目列为其为期一年的合同，即向以下对象提供项目管理服务

我们同意审理主任的认定，即回应补证通知时提交的证据未能清楚描述受益人在延期申请下拟从事的职责，也未能证明其将主要从事管理或行政职责。虽然其在"总经理-项目经理"角色中被赋予的职责确认了其决策权和对整个公司的监督，但其在回应补证通知时所列的项目管理职责表明，其也将大量参与提供公司的建筑项目管理服务。这些与项目相关的职责与申请人将向其客户提供的服务高度吻合，并表明受益人将直接提供这些服务，而非监督提供这些服务的公司员工。

虽然我们认可申请人关于受益人不会从事电气工作或木工等任务的主张，但我们不能忽视申请人作为建筑管理服务提供商的业务性质。受益人为客户管理项目的角色不被视为为申请公司履行的管理职责；相反，其职责表明他直接提供了申请人在双方主服务协议中同意提供的服务。申请人向 开具的发票表明，其定期就每周至少40小时的项目管理服务收取费用，且申请人未指明除受益人之外还有任何人可提供这些服务。虽然受益人在这些项目上可能监督 其他承包商，但此类职责并不能确立其相对于申请人的管理或行政角色。

在上诉中，申请人提交了一份陈述，澄清申请人的商业模式还包括"炒房"和为开发目的购置土地。申请人提交了一些证据，表明其雇用分包商从事这些翻新和开发项目。虽然受益人监督此类承包商，但申请人还称受益人担任这些项目的建筑师。总体而言，申请人未解释

1 初始证据包括一份申请人与 之间的"建筑管理服务主协议"（申请人为建筑经理），为 的八个房地产项目提供建筑项目管理服务。一份样本工作订单表明，申请人负责绘制项目计划、办理许可证、制定工作范围的项目计划、编制估算材料预算和估算时间表、管理分包商交付成果的质量以及管理工地安全。

。

Matter of A- LLC

受益人的时间如何分配于履行一般管理或行政职责（如确立公司战略、管理财务和监督公司自身的房地产开发项目）与履行建筑师职责及直接向客户（如 ）提供建筑项目管理服务之间。

因此，我们无法确定所主张的管理或行政职责是否构成受益人职责的大部分，也无法确定受益人是否将主要从事不符合条件的运营性职责。尽管审理主任明确要求提供此信息，但申请人对受益人工作职责的描述并未确立其中管理性质职责所占比例以及非管理性质职责所占比例。See Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 177 (D.C. Cir. 1991).

然而，如下文进一步讨论，我们注意到申请人并未主张另有其他员工有资格履行建筑项目管理或建筑服务。因此，鉴于申请人定期就其每周提供的40小时或以上项目管理服务向客户收费，受益人如何能够主要从事管理或行政职责尚不清楚。因此，审理主任关于受益人可能履行与提供服务相关的若干非管理职责的认定是合理的，并有记录支持。

B. 人员配置

除所要求的工作职责描述外，美国公民及移民服务局（USCIS）还审查公司的组织结构、受益人下属员工的职责、是否有其他员工使受益人免于履行运营性职责、业务性质以及有助于理解受益人实际职责和在企业中角色的任何其他因素。

申请人未提供提交申请时其人员配置水平的证据。在回应审理主任的补证要求时，申请人称其雇用了一名"经理助理（办公室经理）"，该人在记录中也被确认为境外实体的总经理。申请人称该员工负责办公室行政、收集和审查发票、采购订单和合同，并协助受益人处理信函、付款、收购和其他文件。申请人提供了该经理助理的IRS表格W-9副本以及开具给她的若干支票副本。

上诉中提交的证据表明，申请人还雇用了分包商来履行与翻新受益人拥有的一处住宅以及申请人在其拥有的土地上建造新住宅相关的职责。

申请人将受益人的职位同时称为行政和管理职位。《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(i)和(ii)条对"管理能力"的法定定义允许"人事经理"和"职能经理"两种。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业或管理

员工的 work。该法明确规定，"一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理能力行事，除非其所监督的员工为专业人员。"2《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。如果申请人主张受益人直接监督其他员工，则这些下属员工必须是主管、专业或管理人员，且受益人必须拥有雇用和解雇这些员工的权力，或推荐此类行动，并采取其他人事行动。《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)-(iii)条。

尽管审理主任要求，申请人未提供关于受益人下属职位教育要求的信息。根据所提交的信息，我们无法确定办公室经理是否为专业职位，且职位描述也未确立其为主管或经理。同样，记录中关于分包商的信息不足，无法确立受益人对这些个人行使人事经理职能。申请人未能证明受益人按照《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)条的要求监督由主管、专业或管理人员组成的下属员工。

“ 职能经理 ”一词通常适用于受益人并不监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内某一“ 必要职能 ”的情形。参见该法第IOI(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人主张受益人将管理某一必要职能，申请人必须清楚描述为管理该必要职能将履行的职责，或更具体地说，须具体指明该职能、阐明该职能的必要性质，并确立受益人日常职责中归属于管理该必要职能的比例。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。此外，申请人对受益人日常职责的描述必须证明受益人将管理该职能，而非履行与该职能相关的职责。参见Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)。在本案中，申请人未提供证据证明受益人管理某一必要职能。

如前所述，归于受益人的管理职责是涉及对整个公司监督的一般管理职责，而非对某一具体职能的管理。虽然受益人还承担项目管理职责，但证据支持以下认定：其大部分项目管理职责是作为对客户的服务而履行的，与为申请人管理某一职能无关。最后，如前所述，记录未能确立受益人的职责主要为管理性质，因此其不能符合职能经理的资格。

2 为确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职业领域的最低要求。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、专科学校或神学院的教师。 ”

Matter of A- LLC

“ 行政主管身份 ”一词的法定定义侧重于个人在组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的较高职位，以及该人指导该组织的权力。该法第IOI(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，组织必须设有下级管理层雇员供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。仅因某人是唯一的管理层雇员而“ 指导 ”该企业，并不因此符合该法规定的行政主管资格。在此，虽然受益人作为公司的高级雇员可能拥有对公司适当的权力层级，但所提交的职位描述并未证明受益人将主要关注公司的政策和目标，而非其日常运营活动。

申请人正确地强调，仅凭公司规模本身不得成为否决L-1A签证申请的决定性因素，而不考虑该组织的合理需要。参见该法第101(a)(44)(C)条。然而，USCIS结合其他相关因素考虑申请公司的规模是适当的，例如缺少将履行公司非管理或非行政运营的雇员，或缺少以常规和持续方式开展业务的“ 空壳公司 ”。Family, 469 F.3d 1313; Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。

由于申请人请求延长一份新的办公室申请，法规要求审查申请人的组织结构和人员配置水平。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)(D)。8 C.F.R. § 2142(l)(3)(v)(C) 的法规允许“ 新办公室 ”在申请获批之日起不超过一年的运营期内支持行政或管理职位。USCIS 法规中没有允许延长该期限的规定。如果新办公室没有足够的人员配置以使受益人充分摆脱执行运营和行政任务，则申请人依据法规不符合延期资格。

申请人购买土地和现有建筑物，建造或翻新，并转售这些房产。然而，记录表明公司的大部分收入来自向其他公司提供全职建筑项目管理服务。尽管申请人声称“ 运营任务由他人执行 ”，但申请人未记录除受益人以外任何将提供这些项目管理服务的雇员。虽然助理/办公室经理将协助行政和记录保存职责，但似乎协调公司自身项目及向他人提供项目管理服务所涉及的所有其他职能，必然将由受益人履行。我们无法认定一名下属雇员和按需聘请的分包商会充分免除受益人对非合格活动的重大参与。

我们将该法解释为禁止对小型或中型企业的歧视。然而，我们也将该法解释为要求申请人确立受益人的职位

Matter of A- LLC

“ 主要 ”由管理和行政职责构成，且其拥有足够人员以免除受益人履行运营和行政任务。申请人的合理需要不会取代该法所要求的受益人须“ 主要 ”受雇于管理或行政身份的要求。Brazil Quality Stones v. Chertoff, 531 F.3d 1063, 1070 n.10 (9th Cir. 2008)。

我们承认该公司在其运营的第一年中持续获取项目和合同并开展业务。然而，即使该企业处于组织发展的初步阶段，申请人也不能免除满足法定的要求，即其须确立在寻求延期时受益人的职责主要为管理或行政性质。

在上诉中，申请人主张受益人的职位具备管理职位的所有必要要素，但未充分详细阐述。如上所述，这些宽泛的陈述不足以满足申请人的举证责任，尤其是当证据表明受益人履行若干非管理职责以提供公司服务时。我们同意审理主任的认定，即证据不足以确立受益人在延期申请下将受雇于管理或行政身份。

III. 出口许可证要求

我们还认定，申请人未按I-129表第5页第6部分的指示说明其经营业务是否需要出口许可证。表格说明规定：“ 如果您未完整填写表格……您将无法确立资格依据，我们可能否决您的申请。 ”参见8 C.F.R. § 103.2(a)(1)（将说明纳入法规）。通过填写I-129表第5页第6部分，申请人证明其已审阅《出口管理条例》和《国际武器贸易条例》，并确定其向受益人发布受控技术或技术数据是否需要美国政府出口许可证3。通过签署I-129表，雇主在伪证罪处罚下证明表格所提供的信息真实且正确。

在本案中，申请人未遵守表格说明并正确填写申请的第5页第6部分。因此，该申请未正确提交，且基于这一额外理由亦不能获批。

3 《出口管理条例》，15 C.F.R. § § 770-774，以及《国际武器贸易条例》，22 C.F.R. § § 120-130，要求包括公司在内的美国人，在向在美国的外国人发布受控技术或技术数据之前，寻求并获得美国政府的授权。美国公司在向受雇为H-1B、H-1B1、L-1或O-1A受益人的非移民工人发布受控技术或技术数据之前，必须寻求并获得美国政府的许可证。

Matter of A- LLC

IV. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未确立其在延期申请下将雇用受益人担任管理或行政身份。此外，申请人未提交填写完整的I-129表。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of A- LLC, JD# 350630 (AAO May 25, 2017)