MAY312018_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 W-L-D- LLC 案 日期：2018年5月31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

申请人是一家房地产开发商，寻求根据 L-1A 非移民跨国公司调派人员分类，继续受益人作为其总经理的临时雇佣。《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）将合格的外国雇员调派至美国，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，认定记录未能按要求证明其将在美国以管理或行政身份雇佣受益人。

本事项现因上诉而由本办公室审理。在上诉中，申请人主张审理主任错误地忽视了受益人拥有高度权限的证据，并错误地将公司的增长解读为试图弥补申请中的缺陷。

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入境美国之前的三年内，连续一年雇佣受益人从事“ 管理、行政或涉及专业知识 ”的职位。本法第 101(a)(15)(L) 条。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。

二、定义

“ 管理能力 ”是指在组织内的任职，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支机构、职能或组成部分；监督和控制其他监督性、专业性或其他管理性雇员的工作，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；

关于 W-L-D- LLC 案

在组织层级内的高级层面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。本法第 101(a)(44)(A) 条。

“ 行政能力 ”是指在组织内的任职，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由度；并且仅接受来自组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

基于管理能力和行政能力的法定定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。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 1533。

三、以管理或行政身份雇佣

审理主任基于以下认定否决了申请：申请人未能证明其将以管理或行政身份雇佣受益人。在本程序的各个阶段，申请人曾将受益人的职位同时称为管理性和行政性，因此我们将考虑这两种能力类型的要求。

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将履行的职责，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、受益人的下属雇员的职责、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。

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及其人员配备水平的证据。

A. 职责

起初，申请人列出了受益人的职责，例如招聘、培训和监督下属。在审理主任告知申请人未提供多少

关于 W-L-D- LLC 案

关于受益人实际职责的信息后，申请人提交了以下描述（注：原文中的错误未予更正）：

1) 选择并监督承包商的工作，这需要占[受益人]工作时间的40%……[受益人]与项目经理进行现场视察……如果在审查过程中发现潜在问题，[受益人]将组织与[申请人]的建筑师、项目经理以及施工团队的会议，以研究解决方案……
2) 定期开会并分配经理级雇员的工作，听取他们的工作进展报告，评估雇员的工作量，就雇员晋升或新招聘需求做出决定。这些占[受益人]工作时间的15%。
3) 与建筑师会面，就新项目的土地和住房设计及蓝图做出最终决定，最多占[受益人]工作时间的15%；
4) 与会计师会面，审查财务报表和纳税申报表……最多占[受益人]工作时间的10%；
5) 与房地产专业人士联络，以了解房地产市场。定期与房地产顾问会面，就购买土地的价格和房产销售做出最终决定。这最多占[受益人]工作时间的5%；
6) 定期与采购办公室会面，获取材料市场信息，比较不同产品并就最终供应商做出决定。这最多占[受益人]工作时间的10%；
7) 向董事会报告项目进展和公司财务状况……以及总经理的其他必要职责。这占[受益人]工作时间的5%。

审理主任认定，申请人未提供关于受益人工作性质以及用于各项任务的时间的足够具体细节。此外，审理主任认定，申请人未证明受益人的职责如何主要是行政或管理职责。所描述的若干任务似乎属于监督层面，或涉及受益人自己履行而非委托他人履行的运营任务。此外，申请人在提交延期申请时没有采购专员，因此上述清单在提交申请时关于受益人职责的内容不可能完全准确。1

在上诉中，申请人提交了第三份工作描述，该描述基本上是对上文摘录的第二版工作描述的扩展。然而，这一最新版本甚至更加偏离了提交延期申请时受益人的职责。它提到了在申请人提交该申请时尚未存在的第二个新设立的职位。此外，受益人的某些任务仍然界定不清，例如“与其他高管、顾问和专业人士联络”。

1 如下文所述，申请人后来提交了一份新的图表，增加了一个采购专员职位。

关于 W-L-D- LLC 案

受益人职责的性质必然受到可用于使受益人免于主要履行不合格任务的下属人员的影响。下文我们将讨论与申请人关于该人员配备的主张相关的问题和关切。

B. 人员配备

“ 管理能力 ” 的法定定义允许 “ 人事管理者 ” 和 “ 职能管理者 ” 两种类型。参见本法第 101(a)(44)(A)(i) 和 (ii) 条。申请人不争辩审理主任关于申请人不是职能管理者（管理组织内一项基本职能的人）的认定。相反，申请人对下属人员配备的强调表明其主张受益人是人事管理者。

如果申请人主张受益人直接监督其他雇员，则这些下属雇员必须是监督性、专业性或其他管理性人员，并且受益人必须有权雇用和解雇这些雇员，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。本法第 101(a)(44)(A)(ii)-(iii) 条。

申请人还主张受益人是高管。法定术语 “ 高管身份 ” 的定义侧重于一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，以及该人指挥该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力 “ 指挥管理层 ” 并 “ 制定该组织的目标和政策 ” 。该定义的内在要求是，组织必须具有下属管理结构以供受益人指挥，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。

申请人最初提交了一份组织结构图，显示以下结构：

总经理 [受益人]

项目经理 建筑师 行政助理/执行助理
I
房地产 项目经理 设计助理 会计 助理
销售经理/现场 助理 (兼职) (兼职)
经理(兼职)

后来，在回应证据请求时，申请人提交了一份新的图表，增加了一个采购专员职位，并显示办公室助理和会计直接向受益人报告，而非向行政/执行助理报告。一些现有员工的职称也发生了变化；例如，“ 建筑师 ” 变成了 “ 设计经理 ” ，“ 房地产销售经理 ” 变成了 “ 房地产顾问 ” 。

Matter of W-L-D- LLC

正如审理主任在驳回通知中指出的，申请人必须证明提供给受益人的职位在申请提交时符合适用要求。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)，该条要求申请人在提交申请时及整个申请审理期间均满足资格要求。因此，申请人必须证明其组织结构在提交申请时即符合资格，我们才会考虑此后对该结构的任何变更。

审理主任指出，申请人最初的组织结构图未显示出足以支持高管职位的组织复杂程度。（审理主任未讨论申请人作为对经理、主管、专业人员或其某种组合拥有权限的人事经理的资格或其他方面。）审理主任还指出，在回应补件通知（RFE）时，申请人做出了“ 若干重大变更 ”，包括增加采购专员职位和改变“ 结构层级 ”。

我们同意申请人在上诉中的观点，即重大变更本身并不必然导致不合格。此外，申请人主张这些变更是公司成长和发展的自然结果，而非试图改变公司情况以确立所寻求福利的资格。

建筑师是该法第101(a)(32)条所定义的专业人员，且受益人的一些下属是主管。此信息与管理身份的一个要素相符，受益人的招聘权限与另一要素相符，但仅凭这些因素不足以表明受益人主要是人事经理。关于受益人花多少时间监督专业人员和主管员工，仍存在疑问。

申请人声称受益人花费15%的时间与建筑师（包括公司自己的建筑师和外部承包商）会面，但申请人仅购买了少数几块土地用于开发。在提交申请时，申请人声称仅有四块土地在开发中。同样，受益人据称还花费另外15%的时间用于人事决策，如招聘、评估和人事政策，但申请人未解释一个其规模的公司（提交时九名员工，后来增加两名）的人事需求如何会持续需要每周数小时的持续关注。

记录审查显示还有其他几个值得关注的方面。申请人此前称项目经理负责“ 仓库材料管理运营 ”。在上诉中，申请人称“ [采]购办公室负责……仓库管理。 ”申请人的任何组织结构图均未显示任何仓库工人，且申请人未记录其拥有或租赁仓库空间。
/
同样与空间有关，申请人最初提交了一份办公场所租赁协议副本，该场所可容纳六名人员。申请人未解释九名或更多人员如何容纳在专为六人设计的空间中，也未另行记录任何溢出办公空间。该

申请人此后已搬迁，但记录未显示新址的容量，且搬迁并不能解决提交申请时已存在的疑问。

此外，除了关于支付给某些工人的金额的疑问（例如，对于一名声称有十年经验的全职建筑师而言，每年36,000美元似乎极低）之外，申请人2015年和2016年的税务和工资记录存在重大差异。（申请人声称受益人每周花费数小时与公司兼职会计一起审查税务和财务文件。）季度申报表和国税局表格W-2（工资和税务报表）显示的人事成本与申请人的国税局表格1065（美国合伙企业收入申报表）相比存在很大差异：

2015 2016
W-2工资 $148,278 $266,128
I 065工资 61,778 86,232
I 065总支出 87,932 205,096

我们不能忽视申请人自己提交的财务文件就支付的工资（因而也就是公司的人员配置）提供了非常不同的信息，且从现有文件我们无法判断哪一组数字（如果有的话）是准确的。它们不可能同时真实且正确。（我们注意到受益人在申报表上签字，从而在伪证处罚下证明其准确性。）

虽然申请人可能是一家活跃且可行的房地产开发公司，由受益人控制该组织，但记录中的缺陷和不一致妨碍了认定申请人已履行其举证责任。申请人未能证明其将在延期申请下以管理或高管身份雇用受益人。

IV. 先前的批准

申请人指出此前代表受益人提交的申请曾获批准，称审理主任未指出“ 法律或事实的任何变化 ”来解释本案的不同结果。必须强调，每一次申请提交都是具有单独记录的单独程序。在作出法定资格裁定时，美国公民及移民服务局（USCIS）仅限于该个别程序记录中所包含的信息。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(ii)。

根据当前具有约束力的政策，“ [审]理员的实况调查权……不应受任何先前申请批准的约束，而应基于每个案件的实质。 ”USCIS政策备忘录 PM-602-0151，《撤销关于在非移民身份延期申请审理中对先前资格认定给予遵从的指导意见》3（2017年10月23日），https://www.uscis.gov/laws/policy-memoranda。先前批准的申请不在行政上诉办公室面前，因此我们无法评论其程序记录与本次审查的记录可能有何相似或不同之处。

Matter of W-L-D- LLC

我们不被要求仅仅因为可能存在错误的先前批准，就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)。USCIS不被要求将已承认的错误视为具有约束力的先例。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。参见 La. Philharmonic Orchestra v. INS, 44 F. Supp. 2d 800, 803 (E.D. La. 1999)。

V. 结论

申请人未能证明其将以主要管理或高管身份雇用受益人。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of W-L-D- LLC, ID# 1221736 (AAO May 31, 2018)