NOV062019_04D7101 · 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

案由：X-1-USA INC 日期：2019年11月6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

申请人自称为一家贸易和咨询公司，1 寻求根据 L-1A 非移民公司内部调派人员分类，临时雇用受益人担任其总裁。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派至美国，临时从事管理或行政职务。

加利福尼亚服务中心审理主任撤销了本申请的批准，认定申请人未能证明受益人如所称受雇担任行政职务。

在上诉中，申请人提交了额外证据，其主张这些证据解释了在美国公民及移民服务局（USCIS）实地查访期间，受益人及其下属为何不在其声称的办公地点。申请人主张受益人曾担任、且将会担任行政职务。

经重新审查（de novo review），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，符合资格的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“ 管理、行政或涉及专业知识 ”的职务。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职务向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。申请人还必须证明受益人先前的教育、培训和就业经历使其有资格在美国履行拟从事的服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

1 申请人在随申请提交的支持信中称，其“ 主要业务范围 ”为“ 建筑材料进出口 ”，例如花岗岩台面，并指出其还从事“ 土木工程咨询 ”。

案由：X-1-USA Inc

根据美国公民及移民服务局的规定，L-1A 申请的批准可在六种特定情形下经通知予以撤销。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(A)。为适当撤销申请的批准，审理主任必须发出撤销意向通知，其中包含撤销理由的详细说明以及允许提出反驳的期限。8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(B)。2

二、在美国担任行政职务的雇用

需要处理的唯一问题是，申请人是否已证明受益人受雇担任行政职务。申请人并未主张受益人受雇担任管理职务。因此，我们将分析限于受益人是否受雇担任行政职务。

本法将“行政职务”定义为在组织内的一项职务，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的自主权；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的行政职务时，我们将审查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履行的职责，并说明这些职责是否属于行政职务。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操作性职责、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、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

根据行政职务的定义，申请人必须首先证明受益人正在履行某些高层职责。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的操作性活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

2 代表受益人提交的 L-1A 非移民公司内部调派人员申请于 2018 年 4 月 4 日获批，期限为 2018 年 5 月 22 日至 2020 年 5 月 21 日。审理主任后来在 2019 年 1 月 28 日发出撤销意向通知（NOIR）后，于 2019 年 4 月 5 日撤销了该已批准的申请。审理主任认定受益人不再符合该非移民分类的资格。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(9)(iii)(2)。

案由：X-1-USA Inc

如上所述，申请人在支持信中称，其“ 主要业务范围 ”为“ 建筑材料进出口 ”，例如花岗岩台面，并且还从事“ 土木工程咨询 ”。申请人表示，受益人承担的部分职责如下：

- 为申请人规划和确立目标与政策，
- 审查活动报告和财务报表，
- 研究政策与目标制定，
- 根据公司业绩修订目标和业务计划，
- 确立实现目标的职责和程序，
- 寻找业务扩展和发展的新方向，
- 向股东会议报告公司的政策、目标和目的、年度业务计划（包括财务和预算计划）、这些计划和项目的实施情况，以及其重要业务决定和提案以供批准，
- 指导下属副总裁和公司部门经理制定各类计划和提案，
- 听取下属副总裁和部门经理的报告，
- 评估下属副总裁、部门主管和专业人员的绩效，以及
- 出差、拜访重要业务伙伴和供应商并参加申请人以外的会议。

此外，申请人提交了受益人的“ 详细日常安排 ”，反映了部分以下日常职责：

- 审查其下属准备或通过电子邮件、传真或邮件收到的业务文件，
- 通过口述信函、授权重大合同交易、批准应收账款和账户结算安排来做出业务决定，
- 根据审查和复核活动报告、分析报告和业务信函等业务文件来调整业务目标，
- 监督新员工培训项目的预算支出，
- 与重要供应商和政府机构谈判合同，
- 听取其下属副总裁关于业务运营总体情况的报告，包括上周发生的重要问题

案由：X-1-USA Inc

例如方向、目标、营销和广告、与银行和贷款方的沟通、问题以及目标和任务的实施情况，
• 就其副总裁和下属经理在新项目的战略和战术、公司目标和任务的调整方面作出指示，并准备提交股东会议的书面报告，
• 审查业务文件，并致电银行和政府机构处理紧急业务问题，
• 指导下属如何准备公司的业务文件、报告、规章或决定，并修订现有政策、规则和规章，以及
• 参加由副总裁和部门经理等较小团体组成的业务会议，讨论对公司发展重要的特定主题或问题，例如新施工方法的研发、公司的财务状况、业务方向的改变或市场推广的新战略。

申请人未提交足够详细、描述受益人日常高管职责的职责说明，以可信地证明其时间主要用于符合资格的职责。受益人的职责说明包含若干通用职责，这些职责可适用于任何行业、任何企业中的任何高管，且未揭示其角色的实际性质。申请人提供的示例和支持性文件不足，未能证明受益人履行了符合资格的职责，例如其规划或确立的目标、目的或政策，其修订的商业计划，其作出的财务或预算决定，其指导的计划和提案，或其管理的重要商业伙伴和供应商。申请人亦未阐明或记录受益人批准的重大合同交易、其调整预算的培训项目、其批准的营销和推广、其与之沟通的银行和贷款机构、其处理的问题和事项，或其经常交谈的政府机构。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有高管性质的重要指标，否则满足定义将仅仅是对法规的重复。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)。

此外，申请人称受益人曾并将负责指示其下属如何准备公司的商业文件、报告、规章或决定；但同样，尚不清楚其所指的是哪些文件、报告、规章或决定。事实上，受益人将就制作构成其下属角色主要目的的工作成果提供指示，这一点似乎存疑，且这似乎并不反映与设定组织广泛目标和政策相关的高管级任务，而是涉及企业的日常运营。此外，受益人的若干职责似乎存在重叠，因为其多次表明他将负责审查和检查“ 商业文件 ”。事实上，值得注意的是，申请人称受益人定期审查其下属副总裁和部门经理提供的报告和商业文件；然而，案卷中提交的此类文件寥寥无几，不足以证实这些活动。

此外，申请人称受益人的任务包括“ 规划、制定、确立、调整和修订政策、规章、目标和目的以及业务发展计划 ”，并列出了十三项政策，包括与财务和会计、服务质量和控制、投资及业务扩展相关的政策。然而，申请人仅提供了其声称受益人于2017年实施的两项通用政策，包括一项题为“ 电子设备：自带设备（BYOD）政策 ”的政策和另一项名为“ 渐进式纪律政策与程序 ”的政策。这些所称的政策文件对申请人的业务缺乏具体性，且不可信；事实上，一家主要运输花岗岩台面的企业会投入大量时间制定旨在保护其“ 商业秘密 ”和“ 机密信息 ”的电子设备政策，这一点值得怀疑。

申请人还提交了受益人高管级决定的其他示例，但这些示例缺乏可信度，例如称受益人采用了“ 用于运营和绩效宏观管理的关键绩效指标 ”，并将其写入“ 年度公司目标 ”。然而，申请人同样未提供这些关键绩效指标的任何具体示例或其存在的任何文件。申请人进一步提及与其一家美国公司建立的长期合作伙伴关系，以交易厨柜、台面和地板，但其提交的支持性文件寥寥无几，不足以证实这一其声称每月产生100,000至200,000美元收入的关系，除了一些所称的受益人访问该声称供应商所在地的照片外。案卷缺乏申请人与该公司达成协议的证据，也缺乏受益人与该声称供应商进行谈判和交易的证据。

同样，申请人强调受益人组织了一个“ 市场研究团队 ”以“ 使其客户基础多元化 ”，并且他指示其副总裁“ 接触usl I经销商 ”，以评估将这一设备运往国外作为尼泊尔一个I I建设项目一部分的可行性。后来，在回应审理主任的NOIR时，申请人称其“ 主要业务范围是从中国进口花岗岩台面和石英石 ”，并且还提到了鸡爪和纸制品的潜在出口，但未提及受益人声称的作为建设项目一部分进口I设备的高管级计划，而这是其在回应审理主任的RFE时大力强调的一项高管级决定。事实上，在上诉中，申请人提供了一份其声称与一家公司签署的谅解备忘录，可能为一家总部位于香港的公司购买纸制品；然而，这一所称的协议令人质疑地包含了I I设备的价格，而非纸制品。

此外，受益人的职责还存在不一致之处，使其可信度存疑。例如，申请人强调受益人将其10-15%的时间用于“ 向股东会议报告……关于公司的政策、目的和目标，包括财务和预算计划在内的年度业务计划，这些计划和项目的实施情况，以及其重要商业决定和供批准的建议。 ”然而，受益人和他的妻子是该公司及其在中国的外国关联公司的唯一股东，这使得他将其10-15%的时间用于向自己和妻子报告一事存疑，而其妻子也是美国组织架构图中他的下属之一。此外，受益人的职责还强调他专注于营销推广和广告，并监督销售和营销部门，但没有支持性文件证实该公司有任何营销或广告，且其财务报表显示截至[已隐去]其在营销或广告上未花费任何费用

Matter of X-I-USA Inc

市场营销或广告，直至2018年4月。3 申请人必须以独立、客观的证据指出真相所在，以解决记录中的不一致和矛盾之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

结合USCIS于2018年8月30日和2018年9月6日对申请人办公地点的实地考察，受益人声称的职责显得更加不可信，移民官员在这两次考察中均发现其办公室空无一人且上锁。在回应审理主任要求提供证据以解决这些差异的NOIR时，申请人称受益人“ 在2018年8月至9月期间正在努力获得新交易并与新客户签署协议 ”，并指出只有一名员工留守办公室。同样，申请人声称公司的其他员工在这两次考察期间也在外寻找客户。然而，这一证据使受益人所称的日常作息存疑，其反映的是在一个多层办公室内与副总裁和下属部门经理的每日会议。

尽管受益人在组织内担任高级职位，但其管理或指导一家企业的事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(B)条含义内以高管身份作为公司内部调任人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求某一职位的职责主要具有高管性质。同上。受益人可能对申请人的日常运营行使了自由裁量权，并拥有在自由裁量决策方面所需的权限级别；然而，仅凭职位描述不足以证明其实际职责主要具有高管性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平作为判断个人是否以高管身份行事的一个因素，我们会考虑组织的合理需求，并结合组织的总体目的和发展阶段。见该法第101(a)(44)(C)条。

如上所述，申请人主张受益人符合高管资格。“ 高管身份 ”一词的法定定义侧重于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，以及该人指导组织的权限。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法规，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”，并主要关注组织的广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因其拥有高管头衔或因其作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视为法规意义上的高管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，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 ”。同上。

为支持申请并回应补证通知（RFE）和撤销意向通知（NOIR），申请人提供了同一份组织架构图。该图显示，受益人监督一名副总裁，该副总裁负责监督

3 该申请于2018年5月8日提交。

一名营销和销售部门经理、一名行政和财务部门经理，以及一名运营和国际贸易与运输部门经理。此外，该图显示营销和销售部门经理监督一名销售代表，行政和财务部门经理监督一名办公室助理/记账员，运营和国际贸易与运输经理监督两名员工

首先，申请人就受益人所称下属经理提供了笼统的职责描述，不足以充分证实其职位。例如，申请人称受益人的下属副总裁负责在规划和制定政策与目标时提供反馈和情报、报告目标实施状况、执行战略计划、向部门经理分配职责以及协调跨部门项目。同样，与受益人的职责非常相似，所称副总裁的职责未表明该员工在何种业务范围内运作，也未详细说明其制定的政策和目标、提供的情报、遵循的战略计划、分配的职责或管理的跨部门项目。事实上，副总裁的职责似乎与受益人的职责存在大量重叠。该副总裁还出现在2018年末和2019年初的货运单上，令人质疑这名所称下属是否如所称担任高级管理职位。还值得注意的是，尽管受益人在其职责中声称每日与该副总裁会面并委派职责，但没有可信的支持性证据证明这一点。

申请人还就其声称向副总裁汇报的所称部门经理提供了含糊的职责描述。例如，其称行政和财务经理负责监督人事事务，如培训和人力资源政策、物料和现金流，并管理预算计划、财务政策以及短期和长期财务目标。然而，同样，除了两项关于工作中使用个人设备以及处理绩效不足方法的笼统政策外，申请人基本上未证实所称行政和财务经理的职责，例如其处理的人事事务、实施的培训、管理的预算或制定的财务政策和目标。事实上，在回应审理主任的补证通知时，申请人称行政和财务经理在2018年8月和9月美国公民及移民服务局（USCIS）实地考察期间不在办公室，并指出她正在出差，以与加利福尼亚州一家大型纸包装进口商建立关系。然而，这些反映销售代表或经理的职责与其所称的制定人力资源和财务政策相关职责不一致。此外，还值得注意的是，申请人提供的支持性证据很少，不足以证实其关于行政和财务经理正在与纸包装供应商建立关系的主张。

同时，申请人进一步含糊地称，向副总裁汇报的营销和销售部门经理负责制定营销发展和销售政策、监督商业交易谈判、建立营销网络、规划和指导产品推广以及维护客户，但该职责描述未详细说明其制定的营销政策、监督的商业交易、推广的产品和维护的客户。事实上，正如我们已指出的，记录中没有证据表明申请人开展了任何营销、推广或广告活动，其截至申请提交日的预算也未包含这些活动的费用。

申请人的组织架构图还显示，营销和销售部门经理监督一名销售代表。然而，申请人未提供该销售代表的任何职责；此外，记录中的支持性文件显示，其购买并运输台面，后来又购买并运输鸡部件；但几乎没有迹象表明该公司的销售代表销售或将会销售什么。申请人还提交了一封所称的解雇信，声称其解雇了负责在2018年8月和9月保持办公室开放的行政员工。然而，该信称受益人、副总裁、销售和营销经理以及行政和财务经理“ 忙于在中国或美国外地签署新客户，以应对突然增加的、针对本办公室一直从中国进口的建筑材料的关税。 ”该陈述似乎与受益人所称的日常工作直接冲突，后者表明他每天在美国办公室与这些下属经理会面以委派职责，也与这些经理各自所称的职责冲突。

最后，申请人解释称，运营和国际贸易经理将负责监督下属员工接受和下达采购订单、根据公司在营销和销售方面的业绩制定国际贸易政策和目标、指导下属选择和检验商品、协调业务运营、提供工程支持，并通过将客户转介给卖方技术团队来解决工程问题。同样，该职责描述未能可信地说明该员工制定的政策和目标、监督的商品或处理的工程问题。事实上，申请人提供的支持性文件显示其购买并运输花岗岩台面和鸡爪；因此，不清楚所称运营和国际贸易经理将协调何种工程问题和技术团队。此外，申请人未说明该员工将如何管理公司的物流，也未讨论其制定的政策。

事实上，在回应撤销意向通知时，申请人称所称运营和国际贸易经理在2018年8月和9月不在办公室，因为他们“ 忙于在中国或美国外地签署新客户 ”。然而，这一陈述似乎与该所称经理的所称职责不符。此外，申请人仅将该所称经理的下属称为“ 员工 ”，未描述其运营职责，而这对正确理解所称运营和国际贸易经理的角色是必要的。

申请人也未提交证据证明其运营足以支持受益人担任高管职位。如前所述，申请人声称受益人监督一名副总裁，该副总裁监督三名部门经理，但申请人提供的客观证据很少，不足以证明其运营足以支持这一组织架构。例如，申请人提交了2018年4月的内部财务信息以支持申请，但除此之外未提供任何税务文件、经审计的财务报表或其他具有证明力的客观证据来证实其收入或运营。

事实上，正如我们和审理主任所讨论的，申请人的办公室在2018年8月和9月两次被锁且空无一人，这一事实对以下问题留下了重大疑问：其是否运营

足以支持受益人担任其所称高管角色。在回应撤销意向通知时，申请人仅就其组织架构和运营留下了更多疑问，称其主要业务——进口花岗岩台面——因贸易关税遭受“沉重打击”。其还表示目前正在探索出口鸡部件以及可能的纸制品，并进一步称其所有部门经理均不在办公室寻找这些机会。然而，其未澄清这些发展将如何影响其为支持申请而提供的所称年收入、其先前所述出口建筑设备的计划或其所称组织架构图。因此，提交的证据强烈表明申请人的运营不确定且不稳定，且其提供的证据很少，不足以在上诉中克服这一点。

总之，申请人未能证实其关于受益人在经批准的申请被撤销时以高管身份行事的主张。申请人提交了受益人笼统的职责描述，这些描述并未证明其实际的日常高管级别职责。此外，申请人就其声称的高管级别行为提供了事例和证据，但这些事例和证据缺乏可信度和支持。受益人的职责还包含无法解释的矛盾之处，例如受益人向身份不明的股东报告，而这些股东似乎就是他本人及其妻子，以及受益人监督销售和营销活动，但对此没有支持性证据。申请人还就其声称的受益人下属经理提供了职责描述，但这些描述缺乏细节和可信度。事实上，申请人在回应NOIR时所作的陈述表明，这些下属已不再担任其声称的职务。最后，申请人未提供充分证据以克服美国公民及移民服务局移民官员于2018年8月和9月观察到的其空置且上锁的办公室所引发的重大疑问。事实上，申请人承认其已在很大程度上放弃了先前的业务，并且几乎没有提供证据来克服有关其运营是否足以支持受益人担任高管职务的疑问。基于这些原因，申请人未能证明受益人在申请被撤销时以高管身份行事。

III. 结论

申请人未能证明受益人受雇担任高管职务；因此，对经批准申请的撤销不予改变。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of X-I-U- Inc, ID# 6347262 (AAO Nov. 6, 2019)