NOV212019_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

案号：6712152 日期：2019年11月21日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-129，非移民工人申请（L-1A）

申请人自述为钢板生产商，提交了表格I-129，L-1A经理或高管申请，寻求将受益人临时雇用为美国首席财务官。《移民与国籍法》（该法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能按要求证明受益人在国外受雇于管理或高管职位。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用优势证据标准，也未仔细评估所提交的证据。申请人称审理主任忽视了为受益人提供的详细职责，并主张其已证明受益人在国外担任人事经理。

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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立L-1A非移民签证类别的资格，合格组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“ 管理、高管或涉及专业知识 ”的职位。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以管理或高管身份继续为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、培训和就业使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、与外国雇主的管理能力

需要分析的唯一问题是申请人是否证明受益人在国外受雇于管理职位。申请人并未主张受益人在国外受雇于

高管职位。因此，我们将分析限于受益人是否在国外受雇于管理职位。

“ 管理能力 ”是指在组织内的一种职务安排，其中雇员主要管理该组织，或该组织的部门、分支、职能或组成部分；监督和控制其他监督、专业或管理雇员的工作，或管理该组织或该组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级中处于高级别，或对所管理的职能拥有人事行动或职能的权限；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。该法第101(a)(44)(A)条。

在审查特定受益人的外国管理能力时，我们将审查申请人对国外工作职责的描述。申请人对国外工作职责的描述必须清楚说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于管理性质。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，我们还会审查外国雇主的组织结构、受益人的外国下属的职责、是否有外国雇员使受益人免于履行操作性职责、外国业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人实际国外职责和角色的因素。因此，我们将讨论有关受益人国外工作职责的证据，以及有关外国雇主业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

根据管理能力的定义，申请人必须首先证明受益人履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir. 1991)（未出版的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人主要从事管理职责，而非与外国雇主其他雇员一起从事普通操作性活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人提交了受益人外国雇主的支持信，但未清楚描述其业务活动；然而，记录中的其他支持证据似乎反映其外国雇主是一家从事不锈钢生产的中国公司集团的成员。为支持申请，申请人称受益人自2016年1月起担任财务总经理，直至2018年1月作为非移民调往美国。申请人表示受益人在其外国雇主处监督“ 我们子公司的5名经理和专业财务团队 ”。申请人列出了受益人的以下职责：

► 管理[外国雇主]的所有财务活动。50%
■ 监督财务报告、预算编制和其他财务分析，包括定期的期末和年末财务结账程序。

■ 通过分析历史和预测财务数据，为集团公司业务战略发展提供支持，以识别发展机会。
■ 优先安排关键财务举措和盈利能力提升计划。
► 制定和实施内部财务和分部会计程序，以确保最佳实践绩效。25%
■ 监控财务活动和细节，以确保遵守与信息输入系统、报告标准以及当地法律法规相关的一般程序。
■ 为公司制定和实施会计和预算政策与程序。
■ 担任更广泛的全球财务团队的领导者，确保子公司财务部门遵循相同的内部准则。
► 监督[外国雇主]的全球财务项目，并负责项目交付的准确性。25%
■ 设定和衡量关键KPM。
■ 为组织内适当的财务专业人员分配项目工作。

在后来的一份补件通知（RFE）中，审理主任指出受益人的职责描述未详细说明其实际日常职责，并要求申请人提交外国雇主的信函，描述其日常典型管理任务。作为回应，申请人提供了外国雇主的另一封支持信，列出的受益人职责大体相同，但也表明她对其声称监督的财务经理和专业人员履行了以下部分人事职能：

- 对管理的员工进行绩效评估和考核。
- 负责团队成员的招聘和解雇。
- 建议晋升和加薪。
- 批准所管理员工的请假请求和其他行政程序。
- 确保直接下属的工作成果按时完成并符合所需财务标准。
- 监督人员培训，以进一步发展人才、理解力和对公司及法律法规的遵守。
- 监督和管理根据政策编制财务报告和报表。
- 监督、审查、评估财务专业人员的工作成果。
- 组织和分配团队工作，确保按时完成任务。

受益人的职责描述包括若干通用职责，例如称她“管理财务部门的所有活动”、“监督财务报告、预算编制和财务分析”、“制定和实施内部和分部财务程序”以及“监督全球财务项目”。这些职责可适用于任何业务或行业中的任何财务专业人员，且不足以证实受益人在国外的角色。该

申请人提供的例子不足，支持性文件也很少，无法证明受益人在国外履行了符合资格的职责，例如她监督的财务报告、预算和分析，她制定的业务战略，她识别的发展机会，她优先安排的关键财务举措，或她实施的盈利能力计划。同样，申请人也未充分详细说明或记录受益人实施的会计程序、她监督的“与信息输入系统相关的一般程序”、她制定的会计和预算政策、她实施的全球财务项目，或她设定的“KPM”。

此外，尽管审理主任在补件通知（RFE）中要求提供更多细节，但申请人仅提供了极少可信的具体信息以充分证实受益人的日常工作，而只是提供了笼统的人事经理职责，例如指出她进行绩效评估与考核、聘用和解雇团队成员、确保“直接下属的工作成果”，以及监督“人员培训”。然而，这些含糊的人事任务几乎无法反映受益人的实际日常工作，也不足以佐证她相对于其下属履行了人事经理的职责。鉴于申请人主张她自2016年1月至2018年1月约两年期间担任该职务，关于受益人所述海外职能缺乏细节这一点尤为显著。1 在上诉中，申请人主张审理主任忽视了代表受益人提交的“详细”职责描述。基于上述理由，我们不同意申请人关于受益人职责描述“详细”的主张；且在上诉中，申请人几乎未就这一证据缺陷作出回应。

申请人未提交足够详细的职责描述，以说明受益人在海外实际日常履行的管理层级职责，或可信地证明她将时间主要投入于符合资格的任务。具体细节显然是判断受益人职责是否主要具有管理性质的重要标志，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, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

尽管受益人在海外雇主处担任高级职位，但其管理或指导该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)条意义上以管理身份作为公司内部调任人员（intracompany transferee）进行分类的资格。依法规，该分类资格要求海外职位的职责主要具有管理性质。同上。受益人可能对海外雇主的日常运营行使裁量权，并在酌情决策方面拥有必要级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立其在海外的实际职责主要具有管理性质。

B. 人员配置

若将人员配置水平用作判断个人是否以管理身份行事的因素，则应结合组织的整体目的和发展阶段考虑该组织的合理需要。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(C)条。

1 该申请于2019年1月30日提交。

如前所述，申请人主张受益人在海外以管理身份行事。“ 管理身份 ”的法定定义涵盖“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。人事经理须主要监督和控制其他主管、专业人员或管理雇员的工作。与“ 经理 ”一词的通常理解相反，法规明确规定，“ 一线主管不得仅凭其监督职责而被视为以管理身份行事，除非其所监督的雇员为专业人员。 ”同上。若受益人直接监督其他雇员，受益人还必须拥有聘用和解雇这些雇员的权限，或建议采取此类行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。由于申请人并未具体主张受益人在海外以职能经理身份行事，且陈述她监督下属经理和“ 财务专业人员 ”，因此我们仅分析她是否在海外以人事经理身份行事。

关于受益人是否在海外以人事经理身份行事存在重大不确定性，因为申请人在案卷中提交了相互矛盾的组织架构图。为支持申请，申请人提交了一份海外组织架构图，显示受益人监督为四家子公司工作的“ 财务部门经理 ”，并列出了各公司名称及四名下属财务经理的姓名。每名财务经理均显示在其各自公司内监督大量雇员，人数从22至135名不等。然而，在支持信函的其他部分以及为回应审理主任补件通知而提交的组织架构图中，申请人提供的海外组织架构图显示受益人监督五家子公司的五名财务总经理；此外，所列各财务经理的姓名与最初海外组织架构图中所述下属的姓名不符。

同样，在为回应补件通知而提交的海外组织架构图及其支持信函中，申请人指出受益人监督一名财务副总经理、一名总会计师、一名审计部总经理和一名总审计师，均为其海外雇主工作。然而，这些下属并未列在为支持申请而提交的海外组织架构图中。此外，值得注意的是，随申请提交的组织架构图中所列受益人的下属经理均显示监督规模庞大的部门，雇员人数从22至135名不等，而为回应补件通知提供的海外组织架构图则未说明其九名所述下属经理各自监督多少名雇员。这些重大差异就受益人在海外实际下属的身份和性质留下了重大疑问。申请人必须以独立、客观的证据解决案卷中的这些差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

然而，在两份组织架构图中，申请人均主张受益人在海外监督下属经理和主管；但申请人仅提交了极少的佐证文件来证实这一主张。例如，申请人提供了所称受益人在2017年期间每两个月为其在回应补件通知所提供的组织架构图中所列四名下属完成的绩效评估。这些评估具体涉及为海外雇主子公司工作的三名财务总经理，以及为其海外雇主工作的一名所述下属，即财务副总经理。

然而，为回应补件通知而提交的海外组织架构图显示，受益人监督五家子公司的财务总经理以及为其海外雇主工作的一名财务副总经理、一名总会计师、一名审计总经理和一名总审计师，即共九名下属经理。申请人仅提供了与其所述九名下属经理中四名相关的所称绩效评估。此外，所称绩效评估不可信，因为其中未显示这些评估由受益人完成。这些评估也属笼统，缺乏针对每名员工的具体可信评述，且尽管各员工角色不同，每份评估均列出相同的笼统职责，例如指出他们负责“资金收付”、“风险控制”、“监督和检查出纳工作”以及“国内采购和销售业务”。此外，其中一份绩效评估涉及一名[已隐去]员工，将该员工列为[已隐去]海外雇主财务部总经理；然而，明显存在冲突的是，该员工在案卷其他处被主张为[已隐去]的财务总经理。除这些有问题的绩效评估外，申请人几乎未提交证据反映受益人对所述经理的人事权限。我们承认，申请人提供了一份日期为2017年12月的“调动申请表”，涉及受益人所述在为子公司[已隐去]工作的财务部总经理。这一份人事文件不足以证明受益人如所称对九名高级财务经理拥有人事权限。缺乏佐证文件来证实受益人所述高级职位，使人对她是否以所述职位行事存疑。

申请人进一步提供了会议纪要，以证明受益人在美国境外担任管理职务。然而，该文件同样未能充分佐证受益人声称的人事经理角色。例如，申请人提供了2017年4月的会议纪要，其中将受益人列为参会人，但该文件未提及她参与该会议，也未反映她向其声称的下属提供指导。此外，该会议的参会人仅包括补件通知（RFE）组织架构图中列出的其中一名所称下属，同时又明显将她的两名所称下属列入了为支持申请而提供的相互矛盾的组织架构图中。同样，提交一份受益人出席会议的示例并不能适当证明她作为高级经理监督其所声称的九名下属主管行事。

申请人还提供了若干包含受益人姓名的电子邮件；然而，这些邮件同样未明确表明她作为人事经理与其所称下属经理之间的关系。例如，仅有两封邮件反映受益人与补件通知中列出的其所称下属进行沟通，且这两封邮件均未显示她向这些所称下属提供指导。此外，提交的几封来自其一名所称下属的电子邮件还包含其他明显不一致之处。例如，2017年7月和10月的电子邮件来自1[已隐去]所称财务总经理，表明该员工实际上为[已隐去]工作。除此之外，提交的电子邮件未能充分证明受益人对下属经理和主管行使常规人事管理权。

此外，申请人还在案卷中提交了三份政策文件；然而，尚不清楚这些文件如何证明受益人在美国境外的人事经理身份。例如，申请人提交了一份日期为2017年3月、标题为“ 子公司内部审计程序 ”的文件；然而，该文件未提供任何背景说明其与受益人的关联，且文件中未包含她的姓名。申请人还提供了一份由受益人于2017年1月签署的、名为“ 综合管理部文件发布表 ”的一页文件；但同样，该文件未解释其相关性，其含糊性质不足以充分证明她作为人事经理行事。最后，申请人仅提交了另一份由受益人签署的政策文件，名为“ 审批与签字流程 ”，同样由受益人于2017年1月签署。然而，该文件同样笼统，申请人未解释其证明性质、受益人在该所称政策中的参与情况，也未说明这如何证明她是人事经理。因此，基于上述理由，申请人未提供足够的支持性证据以证明受益人在美国境外担任人事经理。

作为替代，申请人还称受益人监督“ 财务专业人员 ”，暗示她据此符合人事经理资格。为判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为进入该职业最低要求的职业 ”）。《移民与国籍法》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。 ”因此，我们必须关注该职位所要求的教育水平，而非下属雇员所持有的学位。下属雇员拥有学士学位并不自动得出该雇员从事专业工作的结论。

申请人未提交足够证据以证明受益人基于对下属专业人员的监督而符合人事经理资格。首先，如我们已指出的，申请人提交了两份相互矛盾的组织架构图，从而使其在美国境外的实际下属存在不确定性。此外，如我们已讨论的，申请人提供的支持性文件极少，不足以证明受益人对所称下属行使常规人事管理权，尽管申请人称她负责“ 监督、审查和评估其工作成果、出具绩效评估 ”，并对其执行所有其他人事管理事项。如所述，申请人仅提供了与其中部分下属相关的绩效评估，而这些评估甚至未能证明是由受益人完成的。基于同样的理由，她是否符合专业下属的人事经理资格存在重大疑问。

此外，我们注意到申请人提交了受益人所称在外国雇主处工作的下属的学位信息，包括财务总经理、总会计师、审计部总经理和总审计师。然而，申请人未说明为何这些下属应依据法规定义被视为专业人员。此外，申请人对受益人所称外国雇主处的每一名下属提供了含糊的职责描述。例如，其含糊地称财务

部总经理负责“处理执行与会计事务”以及进行“年度预算分析”，但缺乏足够细节以适当佐证该下属职位，例如关于其处理的会计事务或分析的预算的细节。

同样，申请人称总会计师负责“财务会计及协助公司分析”和“年度预算评估及决算”，但未提交可信的具体信息，例如其解决或处理的会计问题或评估的预算。申请人还对审计部总经理和总审计师提供了同样笼统的职责描述，这些描述可适用于任何一般从事财务工作的雇员。这些笼统的职责描述不足以佐证所称从属于受益人的专业职位。因此，对受益人所称专业下属的职责描述不够详细，不足以证明这些职位要求学士学位才能履行其职责。

总之，申请人提供了受益人笼统的境外职责描述，并提交了极少细节和支持性文件以佐证她在美国境外主要参与符合资格的管理层任务。此外，申请人提交了相互矛盾的境外组织架构图，使受益人在美国境外的实际下属存在不确定性。案卷中亦几乎没有受益人向其声称的下属委派职责的证据，或反映她对其拥有人事管理权的文件。此外，申请人对受益人所称专业下属提交了含糊的职责描述，未能充分证明这些职位要求学士学位。总之，所提供的证据不足以证明受益人在美国境外担任管理职务。

裁定：上诉被驳回。