NOV272020_11D7101 · 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：11853029 日期：2020年11月27日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，公司内部调任非移民申请

申请人是一家日托企业，寻求根据L-1A公司内部调任非移民类别继续受益人的临时雇佣，担任其总裁/首席执行官（CEO）。《移民与国籍法》（该法）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）将符合条件的境外雇员临时调往美国，从事管理或行政职务。

加利福尼亚服务中心审理主任以申请人未能证明以下事项为由驳回了申请：(1) 受益人将在美国受雇于管理或行政职务，或 (2) 申请人曾经且仍在经营业务。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张记录证明受益人将继续在美国受雇于行政职务1，且申请人仍在美国经营业务。

在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明受益人将在美国受雇于行政职务。由于这是申请人未满足的基本资格要件，我们将保留关于申请人是否仍在美国经营业务的其余问题。

一、法律框架

为确立L-1A非移民签证类别的资格，符合条件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。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务，从事管理、行政或涉及

1 申请人未主张受益人将在美国受雇于管理职务。

专业知识的职务。同上。申请人还必须证明受益人的先前教育、培训和雇佣经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

如该法第101(a)(44)(A)条所定义，“ 管理职务 ”一词指在组织内的指派，其中雇员主要——

(i) 管理组织，或组织的部门、分支、职能或组成部分；
(ii) 监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的重要职能，或组织的部门或分支；
(iii) 如果直接监督另一名或多名雇员，有权雇用和解雇或推荐雇用和解雇以及其他人事行动（如晋升和休假批准），或者，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处于高级别；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。一线主管不得仅因主管的监督职责而被视为以管理职务行事，除非所监督的雇员是专业人员。

如该法第101(a)(44)(B)条所定义，“ 行政职务 ”一词指在组织内的指派，其中雇员主要——

(i) 指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理；
(ii) 确立组织、组成部分或职能的目标和政策；
(iii) 在自由裁量决策中行使广泛的自主权；以及
(iv) 仅接受组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导。

该法第101(a)(44)(C)条进一步规定：

如果人员编制水平被用作确定个人是否以管理或行政职务行事的因素，[美国公民及移民服务局]应考虑组织、组成部分或职能在整体目的和发展阶段方面的合理需求。个人不得仅基于其监督或曾监督、或指导或曾指导的雇员人数而被视为以管理或行政职务行事（如前所定义）。

为符合L-1A非移民签证类别中管理者或行政人员的资格，申请人必须证明受益人将履行该法第101(a)(44)(A)(i)-(iv)条和第101(a)(44)(B)(i)-(iv)条法定定义中规定的高级别职责，每项定义均有四个要素。如果记录未能证明所提供的职位满足相关法定定义的全部四个要素，

我们无法认定其为符合资格的管理或行政职位。如果申请人证明所提供的职位满足适用法定定义的全部四个要素，则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)。在确定受益人的职责是否主要为管理或行政性质时，我们考虑申请人对工作职责的描述、公司组织结构、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实际职责和在业务中角色的因素。此外，确定雇佣性质的是实际履行的职责，而非职位名称。参见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)。

二、分析

申请人于2016年注册成立，是位于菲律宾的_____ __的全资子公司。记录显示，受益人于1998年是该菲律宾组织的创始成员，担任两个高级职位直至2018年3月，随后在申请人的初始表格I-129（“ 新办公室 ”）申请获批后，持L-1A签证调往美国担任申请人的总裁/CEO。2 2019年3月，提交了本申请，寻求基于其作为申请人总裁/CEO的所谓“ 行政职务 ”继续受益人在美国的临时雇佣。

A. 在美国的雇佣

在表格I-129申请（第23页第7项）中，受益人在美国的拟议职责描述如下：

[申请人]继续需要一名总裁/首席执行官（CEO）的全职服务，以指导、监督和控制实体的整体运营，特别是美国营销和业务方面。总裁/CEO将负责公司的重要职能，例如主动开发和执行营销方案、管理组织以及制定业务增长和生产力计划。

在初始证据中以及回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了对总裁/CEO职位更广泛的描述，试图将具体工作职责及每项职责所花时间百分比与该法第101(a)(44)(B)条“ 行政职务 ”的四个定义要素联系起来。因此，受益人的工作职责被陈述如下：

2“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支、关联公司或子公司在美国经营业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)的规定允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

1. 指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理（60%）

- 在与供应商和家长打交道时，作为公司的形象代表和发声者（12%）
- 精简运营以实现最高效率，同时维护客户满意度并保持卓越的质量标准（14%）
- 发展与社区的关系，以建立客户群并确保组织的盈利能力（10%）
- 分析运营情况，以评估组织及其员工在实现目标方面的表现，并确定潜在的成本削减、项目改进或政策变更领域（16%）
- 制定预算和营销目标（8%）

作为受益人指导日托业务管理的一个例子，申请人引用了受益人聘用一名儿童保育主任的情况，根据德克萨斯州法律，该主任必须是持牌专业人士。

2. 确立组织、组织组成部分或职能的目标和政策（20%）

- 通过将客户的需求和偏好置于首位来保持客户完全满意（100%）
- 监督运营，使[sic]员工为客户提供密切的个人关注和优质的儿童保育服务（100%）
- 聘用并在必要时解雇经理和高级管理层[sic]（5%）
- 监督主任并频繁审查销售报告，并根据公司相对于其备考销售和损益预测的表现作出相应决策（15%）

作为确立日托业务目标和政策的例子，申请人主张受益人“参加与银行、潜在投资者、供应商和其他战略合作伙伴的会议”，在这些会议中，受益人“谈判条款，决定是否签署协议和建立合作伙伴关系，接受或拒绝商业提案，并承担投资风险”。受益人拥有代表申请人购买或租赁财产以及签署财务文件的唯一权力。他借助“其管理团队的报告”监督公司运营，并决定“如何通过营销提高销售额”。

3. 在自由裁量决策中行使广泛的自主权（10%）

- 仅向境外母公司董事会报告（10%）
- 在代表母公司行事时行使公司章程赋予的一切权力（100%）

申请人表示，受益人作为总裁兼首席执行官的广泛决策权载于公司章程以及德克萨斯州法律。

4. 仅接受组织的高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导（10%）

• 制定和实施管理报告系统和流程（4%）
• 监督月度和年度报告的编制和沟通（2%）
• 定期审查和检查高级管理团队的表现，并在必要时建议采取补救措施和改进（2%）
• 与高级管理团队协调，制定一项综合业务计划，优化运营活动以及现有和新物业管理运营的效率与盈利能力（2%）
• 确保建立有效的组织结构，并促进积极的内部氛围，在其中培育管理层的继任发展（100%）

申请人表示，受益人在人事事项上拥有完全权力，并拥有母公司董事会授予的运营美国业务的广泛权力。

我们注意到，分配给“ 行政能力 ”第二、第三和第四项要素下列出的工作职责的时间百分比总计，远远超过受益人据称在这些“ 行政能力 ”要素上总体花费的时间百分比。申请人有责任通过独立的客观证据解决记录中的任何不一致之处。试图解释或调和此类不一致，若无指向真相所在的合格证据，则不足以说明问题。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。对申请人证据任何方面产生的疑问也会影响申请人其余证据的可靠性。参见同上。申请人未就上述有关受益人在其各项职责上花费时间百分比的不一致作出任何解释。时间分配的不一致使得难以理解职责的真实性质，也难以确定这些职责在多大程度上可能或不可能证明该职位具有行政性质。

申请人还提供了美国公司的组织结构图，该图在2019年11月RFE回复时列明了包括受益人在内的八名员工。该图显示有两个职位直接隶属于总裁/首席执行官，包括一名助理管理员和一名儿童保育主任。直接隶属于儿童保育主任的是一名副主任和一名“ 首席教师/协调员 ”，在后一职位之下是一名护理员和两名教师。

申请人员工职位的职责以及适用的教育和经验要求，在RFE回复中描述如下：

儿童保育主任 -

负责管理课程、监督实体设施、聘用员工并管理中心的整体形象。她将确保在日常基础上遵守所有管辖儿童保育设施的当地和联邦法律，既涉及实体环境也涉及员工，与周边社区以及教师、学生和现有及有意向的家庭互动。

依法必须至少拥有学士学位、两年经验，并持有德克萨斯州的适当认证。

副主任 -

负责各种前台职责，包括管理员工：与家长合作并与儿童互动。她将协助聘用新员工：提供培训，并持续监督员工以确保他们履行分配的职责和责任。她将不断与家长互动，使自己[sic]随时可供倾听他们的意见和/或关切，并让他们了解学校内的任何新发展。她将确保所有儿童都按州要求备有适当的文件存档，包括健康保险信息、过敏情况、医疗细节，以及家长授权给予任何药物和授权何人可接孩子放学的许可。她将负责带领潜在客户参观，并为现有学生和家长举办开放日活动。副主任将是儿童保育主任的“左右手”，并将协助为该设施编制预算、提交工资单，并确保学校拥有必要的库存或在需要时订购学校用品（即蜡笔、纸张、闪光粉、颜料等）、清洁用品、食品等。

应至少拥有儿童发展或密切相关领域的应用科学副学士学位。

教师和护理人员 -

负责为其相应年龄组实施已设计好的课程，并遵循完整的活动日程。他们将在逻辑练习和社交练习之间平衡时间。他们将提供基本护理和照护活动。他们将评估儿童的表现以确保他们处于正确的学习轨道。他们将与家长保持持续沟通，并向他们更新孩子的进展。他们将观察儿童的互动并促进“和谐精神”。教师和护理人员将识别行为问题并确定正确的纪律处理方式。他们将遵守学校制定的教学标准和安全规定。

在驳回申请时，审理主任注意到申请人主张受益人60%的时间用于涉及“指导管理”组织的活动——即“行政能力”的第一项要素——但表示这些工作职责描述得过于模糊、解释不充分，且缺乏文件证据以支持认定这些活动主要具有行政性质。受益人聘用儿童保育主任本身也不能表明他在指导组织的管理。至于归类于“行政能力”其他三项要素下的工作职责，审理主任认定这些职责同样过于模糊、缺乏细节，且缺乏文件证据以表明这些活动主要具有行政性质。审理主任还注意到，申请人提交的薪资记录

申请人表示，该日托业务存在频繁的人员流动，在申请人提交其初始“ 新办公室 ”申请时，雇员人数未达到预期，并且似乎甚至未能保留在回应补件通知（RFE）时提交的组织结构图上所列的八名雇员。3 在审理主任看来，人员配备不足表明受益人将被要求履行非管理性职责以维持该儿童保育业务的运营，因此，其将不会主要从事管理性工作。基于上述全部理由，审理主任认定申请人未能证明受益人将在美国受雇于管理性（或经理性）4 职位。

在上诉中，申请人提交了一份来自纽约大学斯特恩商学院（Stem School of Business at New York University）教授的“ 专家意见评估 ”（NYU评估），该教授声称受益人在申请人处担任的总裁/首席执行官职位“ 具有管理性质 ”。该评估完全按照申请人在本程序中提交的职责清单列出工作职责，并得出结论认为：

通过履行上述职责，[受益人]将以管理身份行事，因为其职责将要求其指导重大业务工作的职能，并制定和监督管理层对公司范围内战略规划以及长期和短期业务目标的实施。[受益人]将全面负责具有管理性质的职责，并涉及制定公司范围内的政策和目标。具体而言，[受益人]将指导组织的管理、监督运营、监督主任职位，并频繁审查销售报告。如上文详述，其职责连同其在公司层级中的高级地位，证明[受益人]作为总裁/首席执行官的角色毫无疑问涉及管理层级的职责和期望。

NYU评估对受益人工作职责提供的细节和分析甚至少于申请人在其先前提交材料中所提供的。因此，该评估未提供受益人制定的具体政策和目标或受益人的战略和业务规划的任何具体实例。该评估也未提供任何具体实例说明受益人如何监督主任职位和一般业务运营，仅称其频繁审查销售报告（甚至未解释此类报告对日托运营意味着什么）。此外，该评估未涉及申请人人员配备薄弱的问题，也未解释人员配备如何足以让受益人主要专注于管理职责。简言之，NYU评估对申请人关于受益人受雇于“ 管理职位 ”的主张几乎没有证据价值。

申请人主张，德克萨斯州家庭和保护服务部（Texas Department of Family and Protective Services）的法规规定，受益人作为日托中心的许可证持有人，根据40 TAC（《德克萨斯州行政法规》）§ 746/20-1负有以下职责：

(1) 制定和实施您儿童保育中心的运营政策，该政策必须遵守或超过本分章规定的最低标准；

3 申请人2019年的联邦所得税申报表记录了该年度工资和薪金支出总额为74,947美元。（表格1120，第1页，第13行。）支付的工资总额似乎并未反映八名全职雇员。
4 申请人未主张受益人曾经或将会受雇于经理性职位。

(2) 制定书面人事政策，包括职位描述、工作职责和要求；……
(3) 指定符合最低标准资格的儿童保育中心主任；……
(9) 遵守《人力资源法典》第42章中的儿童保育许可法、适用的最低标准以及《德克萨斯州行政法规》中的其他适用规则。

根据申请人的说法，这些职责类似于《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条中“管理职位”的四个要素。申请人还主张，“管理职位”的四个要素体现在TAC对儿童保育机构“控制人”的定义中，40 TAC § 745.901规定该人为符合以下任何一项的任何人：

(1) 是该机构的所有者或该机构管理机构的成员，包括（如适用）高管、官员、董事会成员、合伙人、独资经营者及独资经营者的配偶，或儿童保育之家的主要照护者及主要照护者的配偶；
(2) 管理、行政或指导该机构或其管理机构，包括儿童保育主任或许可管理员；或
(3) 单独或与他人共同有能力影响或指导该机构的管理、支出或政策。例如，某人可能因与该机构的管理机构、经理或其他控制人的个人、家庭或其他关系而对该机构具有影响力。

由于受益人被认定为申请人日托业务的“控制人”，有权管理、行政或“指导该机构”或有能力影响或“指导该机构的管理、支出和政策”，申请人主张受益人根据德克萨斯州法律受雇于“管理职位”，与《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条中“管理职位”的定义一致。申请人还主张，受益人因其直接下属——儿童保育主任——而免于履行日常运营任务。如40 TAC § 745.1003所规定，儿童保育主任必须确保：

(1) 儿童保育中心的日常运营按照本章规定的最低标准进行管理；
(2) 所有雇员遵守最低标准；
(3) 所有雇员的任务分配与其技能、能力和培训相匹配；
(4) 所有雇员均受到监督。监督包括但不限于了解雇员正在做什么并确保其完成任务和职责。

由于据称儿童保育主任使受益人免于履行上述法规所列的运营职责，且根据申请人的说法，该主任根据德克萨斯州法律必须拥有学士学位，申请人主张受益人指导一名有学位的专业人员的工作。申请人关于德克萨斯州法律要求儿童保育主任至少拥有学士学位的主张不正确。26 TAC § 746.1015的相关法规规定，“许可招收13名或以上儿童的儿童保育中心主任必须年满21岁，拥有高中文凭或同等学历，并满足以下教育和经验组合之一……”一份

所附图表列出了七种不同的教育和经验组合，其中第一种是学士学位加至少一年经验，接下来的六种规定了低于学士学位的各种教育资历加两年或三年经验。5 因此，在德克萨斯州，个人可以凭借低于学士学位的教育资历获得儿童保育主任职位的资格。由于专业人员的最低学历要求通常为学士学位，德克萨斯州的儿童保育主任并非专业职位，无论某一日托雇主是否可能要求此类学位。因此，在监督其直接下属儿童保育主任的工作时，受益人并非如申请人所主张的那样指导专业人员的工作。

记录也未显示任何下属职位主要具有经理性或监督性质。“ 管理职位 ”一词的法定定义侧重于个人的高级职位。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理 ”并“ 制定目标 and 政策 ”——即组织或其重要组成部分或职能的目标和政策——《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。为证明受益人将“ 指导管理 ”组织或该组织的重要组成部门或职能，申请人必须说明该组织、重要组成部门或职能是如何管理的，并证明受益人主要关注其广泛目标和政策，而非此类日常运营。

如申请人所述，教师和照护人员职位完全专用于提供日常儿童照护服务。受益人的助理管理员职责未被具体描述，但没有迹象表明其包括管理或监督活动，因为该职位没有下属，并直接向总裁/首席执行官提供协助。至于儿童照护主任，该职位的职责似乎确实涵盖对员工和课程监督方面的一些管理或监督活动，但如申请人所述，大部分职责涉及经营日托业务的日常任务。最后，助理主任从属于儿童照护主任，有一些员工管理职责，但该职位绝大多数职责涉及企业的日常运营任务。总之，从属于受益人的全部七个职位要么完全、要么主要涉及提供儿童照护中心的日常服务并完成企业的日常运营任务。因此，无论受益人对其下属提供何种指导，都不涉及任何职责主要具有监督或管理性质的员工，从而使受益人能够主要专注于行政职责。

如先前所述，“ 行政能力 ”的定义包含四个要素，申请人必须证明总裁/首席执行官职位满足全部四个要素。记录中的证据未显示受益人满足《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)(i)条“ 行政能力 ”的第一个定义要素，该要素要求其“ 指导[日托业务]或该组织主要组成部分或职能的管理 ”。如上所述，记录中的证据未表明受益人的任何下属在履行其工作时主要执行管理或监督任务。由于记录未显示从属于受益人的任何职位主要具有管理或监督性质，申请人未证明受益人“ 指导该组织或

5 见 casetext.com/regulation/texas-administrative-code/title-26-health-and-human-services/part-1-health-and-human-services-commission/chapter-746-minimum-standards-for-child-care-centers/subchapter-6-personnel/division（最后访问于2020年10月21日）。

日托业务任何组成部分或职能的管理。事实上，申请人未解释在“ 指导该组织管理 ”类别下为受益人列出的五项工作职责——据称占受益人60%的时间——如何实际归入该类别，因为这五项职责中没有任何一项包含可辨识的管理指导成分。

行政能力要求申请人证明受益人将履行某些高层职责，并且受益人将主要从事行政职责，而非与申请人的其他员工一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。个人不会仅因拥有行政头衔或作为共同所有人或高级管理员工指导企业，就根据该法被视为跨国行政人员。

在本案中，申请人未证明受益人在一个拥有下属管理层或监督级别员工的组织中具有较高职位，从而使受益人能够主要专注于行政职能。因此，申请人未证明受益人将“ 指导其组织的管理 ”，这是满足《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)(i)条“ 行政能力 ”第一个定义要素所要求的。由于受益人不满足“ 行政能力 ”的全部四个要素，其不符合作为公司内部调任人员获得L-1A非移民签证分类的资格。

如先前所述，在签证申请程序中，举证责任在申请人一方，须证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Brantigan, 11 I&N Dec. 493 (BIA 1966)。为满足该举证责任，申请人必须以优势证据证明其与受益人均符合该福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。“ 优势证据 ”标准要求证据表明申请人的主张“ 可能为真 ”，其中“ 真实性 ”的判定基于每个个案的事实情况。Id.（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)）。在评估证据时，真实性不应仅凭证据数量而应凭其质量来判定。Id. 因此，在依据优势证据标准裁决申请时，USCIS必须审查每一项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以判定待证事实是否可能为真。根据上述分析，我们认定申请人未满足其举证责任，即受益人将受雇于“ 行政能力 ”职位。

B. 在美国开展业务

如先前所述，我们保留申请人是否仍在美国开展业务的问题。

III. 结论

申请人未证明受益人将在美国受雇于“ 行政能力 ”职位。基于此理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。