OCT012020_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

案号：10106724 日期：2020年10月1日

对加利福尼亚服务中心决定的申诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人自述为一家食品生产公司，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，继续受益人作为其首席执行官（CEO）在美国的雇佣。《移民与国籍法》（该法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人将在延期申请下受雇于管理或高管职位。在上诉中，申请人主张审理主任对其人员配置水平的调查不当，并认为审理主任未能按照法规要求考虑其合理需求。

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，连续一年以管理或高管身份雇用受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或高管身份为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

寻求延期涉及新办公室的 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下职责的说明；一份说明

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批，期限为2017年10月19日至2018年10月18日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分公司、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) 的法规允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持高管或管理职位。

说明新运营的人员配置以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；以及其与受益人的外国雇主保持合格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、在美国以管理或高管身份受雇

我们将处理的唯一问题是，申请人是否证明受益人将在延期申请下担任管理或高管身份。

“ 管理能力 ”是指在组织内的一项职务，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；监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作，或管理该组织内的一项基本职能，或该组织的部门或分支；在组织层级内的高级层面或就所管理的职能对人事行动或职能拥有权力；并对该雇员拥有权力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。

“ 高管能力 ”是指在组织内的一项职务，其中雇员主要指导该组织或该组织的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；并且仅接受该组织更高级别高管、董事会或股东的一般监督或指导。该法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的管理或高管能力时，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将履行的职责，并表明此类职责是否属于管理或高管性质。见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

A. 职责

要符合 L-1A 非移民签证类别作为经理或高管的资格，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)(A)(i)-(iv)(B) 条法定定义中规定的高层职责。如果记录未能证明所提供的职位满足所有四项要素，我们无法认定其为合格的管理或高管职位。

如果申请人证明所提供的职位满足法定定义中规定的所有要素，申请人必须证明受益人将主要从事管理或高管职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定特定受益人的职责是否将主要为管理或高管性质时，我们考虑申请人对工作职责的描述、公司的组织结构、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在企业中的实际职责和角色的因素。

申请人表示其“按照高质量标准和可信赖的传统配方生产不同品种的意大利奶酪”，并指出这些产品“通过批发分销给零售商，例如……著名餐厅。”申请人提交了受益人在其描述为典型工作日期间的以下职责：

1. 制定[申请人]的短期和长期政策、目标、战略、程序
和计划，以确保业务的持续增长和盈利能力（10%）；
2. 在最高管理层面上规划和指导公司的财务、治理和商业
运营，仅接受关联公司的有限审查，并在下属经理和专业人员的协助下进行（20%）；
3. 监督与银行、面包店、餐厅和产品供应商的谈判，以
确保最有利的条款和条件（5%）；
4. 协调制定行政和营销的准确预算，并
每两周监控这些预算（10%）；
5. 启动和指导[申请人]实施人事管理、
招聘以及培训和发展程序与计划；
6. 与利益相关者确定营销和推广战略，如有必要，
与营销公司签订协议（5%）；
7. 指导和监督财务和会计程序与政策（8%）；
8. 监督并对从事日常工作的下属雇员和分包商
行使指导权，有权雇用和解雇雇员（15%）；
9. 通过年度评估监控员工绩效，并确保最高水平的
客户/顾客服务（15%）；以及
10. 审查生产报告和财务报表，以确定实现目标的进展和状态，并根据当前
情况修订目标和计划（2%）。

申请人提交了记录中的支持性文件，表明截至申请提交之日，受益人大量参与了不符合资格的经营性职责。例如，申请人提交了2018年9月的电子邮件，显示受益人直接与客户沟通，并向其发送产品价格表和技术说明书。2 申请人还提供了2018年2月的一封电子邮件，反映受益人与一名厨师协调前往酒店地点提供奶酪样品，以及2018年1月另一封再次与其向客户提供样品有关的邮件。同样，申请人提交了一封客户总裁的信函，表明受益人将“与[客户]共同努力开发和生产多种乳制品”，暗示其直接参与了奶酪生产和开发过程。这一点尤其值得注意，因为受益人的下属似乎没有任何与开发新奶酪产品相关的职责。此外，申请人还提供了外国雇主在申请提交日期前后的发票，其中包括受益人的姓名，并显示在国外销售办公拖车。尽管我们承认这些发票与外国雇主的运营有关，但受益人在

2 申请于2018年10月18日提交。

在美国期间对这些外国运营事务的明显参与表明，其在美国受雇期间很可能也从事这些相同活动。

受益人是否为管理或行政雇员，取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”为管理或行政性质。参见该法第10l(a)(44)(A)和(B)条。在此，申请人未记录受益人的职责中管理或行政职能占多大比例、不符合条件的职责占多大比例。申请人提交的证据表明，受益人的职责包括行政或运营任务，但未量化其在这些职责上花费的时间相对于符合条件的管理或行政级别职责的时间。因此，我们无法确定受益人是否主要从事经理或行政人员的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

相比之下，申请人提供了一份笼统的职责描述，其中关于受益人在其运营第一年之后实际从事的管理或行政级别任务，几乎没有可信的细节。申请人也未提交任何支持性文件，以证实受益人履行了管理或行政级别职责，或其主要将职责下放给其所称的下属。例如，申请人未详细说明或记录受益人实施的政策、目标、战略、程序和方案，其设定的预算，或其建立的人事管理、招聘以及培训和发展程序与方案。同样，申请人未可信地描述受益人建立的营销和推广战略、其管理的会计程序和政策，或其制定的“ 创新和创造性的战略销售计划 ”。事实上，值得注意的是，受益人的职责描述中很少具体提及申请人的业务和行业。具体细节显然是判断受益人的职责是否主要属于管理或行政性质的重要标志，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)。

尽管受益人在组织内担任高级职位，但其将管理或指导一项业务这一事实，并不必然确立其符合该法第10l(a)(44)(B)条含义内以管理或行政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在性质上“ 主要 ”为管理或行政。同上。受益人可能对申请人的日常运营行使自由裁量权，并在自由裁量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实际职责在性质上主要将为管理或行政。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作判断个人是否以管理或行政身份行事的因素，我们会结合组织的总体目的和发展阶段，考虑组织的合理需求。参见该法第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份组织架构图以支持申请，其中反映受益人监督一名办公室经理，该经理监督一名行政助理和一名运营

经理，该运营经理监督六名生产工人。在这份初始组织架构图中，申请人未列明其所称任何雇员的姓名。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一份类似的组织架构图，列明了其雇员姓名，再次表明受益人监督一名办公室经理，该经理监督一名行政助理。该图还表明，受益人监督一名运营经理，该经理监督一名生产雇员。

申请人未提交一份截至申请提交之日反映其人员配置水平的完整组织架构图，而这是证明受益人在申请提交之日将以管理或行政身份行事所必需的。为支持申请，申请人提供了一份组织架构图，反映共有九名雇员，包括六名生产工人。然而，在I-129表《非移民工人申请表》中，申请人表示其当时只有五名雇员。此外，如审理主任所指出的，申请人提交了与申请日期相对应的州雇主季度工资表，即2018年第四季度，其中仅列出四名雇员（受益人除外）。这些雇员在其回应RFE时提供的最新组织架构图中未列明姓名。因此，申请人未充分阐明并确立其截至申请提交之日的组织架构。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在上诉中，申请人主张受益人符合职能经理的资格，称“ 经理可以管理公司的一项职能，而仅有少数雇员甚至没有雇员。 ”“ 管理身份 ”的法定定义允许“ 人事经理 ”和“ 职能经理 ”两种。参见该法第101(a)(44)(A)条。由于申请人在上诉中仅主张受益人符合职能经理而非人事经理的资格，我们将仅分析此问题。

“ 职能经理 ”一词通常适用于受益人未监督或控制下属员工的工作，而是主要负责管理组织内“ 基本职能 ”的情形。参见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。如果申请人声称受益人将管理一项基本职能，则必须清楚描述在管理该基本职能中将履行的职责。此外，申请人必须证明“ (1)该职能是一项明确界定的活动；(2)该职能是‘ 基本的 ’，即组织的核心；(3)受益人将主要管理而非履行该职能；(4)受益人将在组织层级内或就该受管理职能处于高级别；以及(5)受益人将对该职能的日常运营行使自由裁量权。 ” Matter of G- Inc., Adopted Decision 2017-05 (AAO Nov. 8, 2017)。

申请人未充分证明受益人在延期申请下将作为职能经理行事。首先，申请人未清楚界定受益人的职能，仅笼统表示其将担任公司首席执行官和负责人。此外，申请人未解释受益人的职能如何对公司具有基本性。最后，即使受益人的职能已被适当界定，所提交的证据反映其大量参与业务中不符合条件的运营方面，且申请人未充分详细说明和记录其如何主要将时间用于管理职责

而非这些不符合条件的任务。事实上，申请人在上诉中称，受益人即使“仅有少数雇员甚至没有雇员”也可符合资格，这进一步增加了不确定性，即其在第一年是否已充分发展以支持其担任管理职务。正如我们已指出的，关于受益人实际管理任务的具体细节很少，且几乎没有支持性文件证实其在申请提交之日已主要免于履行不符合条件的职责。因此，申请人未充分证明受益人在获批申请下将作为职能经理受雇。

此外，申请人主张受益人在获批延期下将符合行政人员的资格。“行政身份”一词的法定定义侧重于个人的高级职位。根据法规，受益人必须有能力“指导管理”并“确立”组织或其重要组成部分或职能的“目标和政策”。该法第101(a)(44)(B)条。为表明受益人将“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，而非其日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或作为所有者或唯一管理雇员“指导”组织、重要组成部门或职能而被视为法规意义上的行政人员。受益人还必须行使“广泛的自由裁量决策权”，且仅接受“来自组织更高级别行政人员、董事会或股东的总体监督或指导”。同上。

基于类似理由，申请人未能证明在提交申请之日受益人很可能受雇担任高管。如前所述，申请人未提供针对提交申请之日的完整组织架构图；仅凭此点，其未能充分证明受益人当时在其组织层级中处于较高职位。如前所述，申请人未提交支持性文件以证明受益人主要从事高管级别任务，例如由其设定企业的总体目标和政策。然而，其确实提供了文件证明受益人从事不符合资格的经营性任务，例如提供价格表和样品、开发新乳制品以及协调客户演示。

此外，即使我们考虑申请人声称的与提交申请之日之后某一时间相关的组织架构图，该架构图在当时似乎仍未配备适当人员以支持受益人担任高管职务。例如，为支持补证通知（RFE）而提供的该组织架构图仅包括一名生产员工来生产其乳制品，这使得该企业是否维持了其所声称的受益人下属管理人员数量存在重大疑问。事实上，鉴于其人员配备有限，受益人及其所称的管理人员更可能是直接参与乳制品生产过程及企业其他日常运营，而非监督他人执行这些任务或设定目标和政策。因此，申请人未能充分证明受益人在延期申请下将受雇担任高管职务。

最后，申请人在上诉中还强调，审理主任在拒绝申请时“未能考虑[其]合理需求”和发展阶段。申请人正确地指出，我们

必须考虑组织的合理需求，且公司规模本身可能并非确定受益人是否或将会受雇担任管理或高管职务的唯一因素。参见该法第10l(a)(44)(C)条。然而，我们将申请公司的规模与其他相关因素一并考虑是适当的，例如缺乏执行公司非管理或非高管运营的员工，或公司未以常规和持续的方式开展业务。Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313 (9th Cir. 2006); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。当美国公民及移民服务局（USCIS）注意到记录中的不一致之处时，公司规模可能尤其相关。参见 Systronics, 153 F. Supp. 2d at 15。

如我们已讨论的，申请人提供的受益人职责描述笼统，未能充分证明其将主要时间用于管理或高管职责。申请人另行提交了反映受益人直接参与不符合资格的经营方面的文件证据。相比之下，申请人提供的支持性文件很少，不足以证明受益人主要从事符合资格的管理或高管级别职责。此外，申请人未提交与提交申请之日相关的完整组织架构图，其2019年8月（约提交申请之日后十个月）的最新组织架构图反映其仅有一名员工专门从事乳制品生产。

换言之，我们有义务考虑申请人的合理需求，但当证据反映其发展尚不充分，不足以在一年内支持受益人担任管理或高管职务时，我们并不必然批准申请。参见 8 C.F.R. § 214.2(1)(14)(ii)。例如，申请人指出其先前提交的商业计划，表明其已遵循该计划，因此满足了合理预期。然而，该商业计划表明其在一年后将至少配备两名生产员工；但在提交申请之日后约十个月，其仍仅雇有一名此类员工。此外，其初始组织架构图可疑地列出了六名生产员工，表明运营其业务并将受益人提升至符合资格的管理或高管职务需要更为充足的人员配备。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在延期申请下将受雇担任管理或高管职务。

裁定：上诉被驳回。