OCT032019_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

关于K-公司案 日期：2019年10月3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

申请人是一家同时出口改装车辆的物流公司，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类继续受益人的临时雇佣，担任其首席执行官。1《移民与国籍法》（该法）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否决了该申请，认定记录未能按要求证明申请人将在美国以管理或行政职务雇佣受益人。审理主任随后根据申请人的动议重新开案，并基于相同的基本理由第二次否决了该申请。

该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解读了申请人的陈述，且未给予申请人机会就由此产生的关切作出回应。

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，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，以管理或行政职务连续雇佣受益人一年。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

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9月1日至2018年8月31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经营不足一年的组织。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 ”在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

关于K-公司案

继续以管理或行政职务为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

寻求延长涉及新办公室的L-1A申请的申请人必须提交受益人在上一年度及延长期申请下的职责说明；描述新办公室人员配置及所持职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其在上一年度一直在经营的证据；以及其与受益人的外国雇主保持符合资格关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、以管理或行政职务雇佣

审理主任基于认定申请人未能证明其将以管理或行政职务雇佣受益人而否决了该申请。

申请人最初声称其将以行政职务雇佣受益人。在第一次否决通知中，审理主任认定“ 似乎只有两（2）名雇员在执行业务的行政日常事务 ”。审理主任还质疑向申请人部分雇员支付的明显偏低薪资。因此，审理主任认定申请人未能证明其全职雇佣了多少人。在动议中，申请人提交了工资单文件，以表明较低的年薪数字源于年末招聘，而非低薪资水平或兼职雇佣。

申请人在回应早前的证据请求时表示，其“ 认为受益人即使未被认定为行政人员，也已满足职能经理的要求 ”。在第二次否决通知中，审理主任将此评论解读为受益人同时是行政人员和管理人员的主张。审理主任还指出，申请人不能通过满足行政职务的部分要求和管理职务的部分要求来确立资格。审理主任认定申请人未能证明受益人的职位满足两种职务类型的全部要求。

在针对第二次否决的上诉中，申请人称审理主任有误，因为公司“ 并未主张受益人的职位是混合的‘ 行政/管理 ’ ”。相反，申请人主张，其一直声称受益人的职位是行政性的，且如果受益人“ 未被认定为组织的行政人员，则受益人已满足职能经理的要求，即‘ 职能 ’的‘ 行政人员 ’ ”。申请人主张，管理层级职责，如“ 管理下属 ”，是“ 行政人员职责的附带职责 ”。

申请人引用了“ 行政职务 ”的法规定义，该定义表明行政人员“ [d]指导组织或组织的主要组成部分或职能的管理 ”。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(C)(I)。相同的措辞出现在该法第101(a)(44)(B)(i)条中。申请人称：“ 通过在其主张中纳入‘ 职能 ’，申请人希望确保受益人作为职能的行政人员获得批准，以防[美国公民及

移民服务局（USCIS）]认定组织结构不够大，不足以支持组织的行政人员。 ”

与申请人使用该短语的方式相反，“ 职能经理 ”是管理人员的一种类型，而非行政人员。该法第101(a)(44)(A)(ii)条涉及管理人员而非行政人员，要求管理人员“ 监督和控制其他主管、专业或管理雇员的工作，或管理组织内的基本职能 ”。通过这种方式，该法确立了人事经理与职能经理之间的实质区别。行政人员可以指导某一职能的管理，而非指导整个组织的管理，但该法并未在其他方面实质区分“ 职能行政人员 ”与其他类型的行政人员。无论行政人员是指导整个组织、主要组成部分还是该组织某一职能的管理，行政职务的要求均保持不变。

关于申请人对其使用“ 职能经理 ”一词的解释，如果申请人的整个“ 组织结构不够大，不足以支持组织的行政人员 ”，那么必然的结论是，该组织的任何分部或职能都不会“ 足够大 ”到需要“ ‘ 职能 ’的‘ 行政人员 ’ ”。

由于申请人已明确其认为受益人的职位是行政性的而非管理性的，我们将把分析限于行政职务的要求。

“ 行政职务 ”是指在组织内的任职，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；且仅接受组织高层行政人员、董事会或股东的一般监督或指导。该法第101(a)(44)(B)条。

基于行政职务的法定定义，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（第九巡回法院1991年）（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（第九巡回法院2006年）；Champion World, 940 F.2d 1533。

在审查特定受益人主张的行政职务时，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行政职务。参见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、是否有其他雇员以减轻受益人履行运营职责、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。

关于K-公司案

“ 行政主管能力 ”这一法定定义侧重于个人的高级职位。根据该法第101(a)(44)(B)条，受益人必须有能力“ 指导管理 ”一个组织或其重要组成部分或职能，并“ 制定目标和政策 ”。为证明受益人将“ 指导管理 ”一个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总体目标和政策，而非此类日常运营。个人不会仅因拥有行政主管头衔，或因其作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”该组织、重要组成部门或职能，即被依法认定为行政主管。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 组织高层行政主管、董事会或股东的总体监督或指导。 ”同上。

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置水平的证据。

A. 职责

作为申请组织的最高级别管理人员，受益人似乎制定了公司的目标和政策，并在自由裁量决策中拥有广泛权限。争议问题在于受益人的职责是否主要具有行政主管性质。为解决该问题，我们必须审查这些职责的性质，并确定公司是否有足够员工使受益人无需主要执行不符合条件的任务。

一份三页的职位描述表明，受益人将把约10%的时间用于以下十项职责中的每一项，概述如下：

- 在与其他公司高管会面时代表申请人；指导下属签署更详细的合同
- 重组和改组公司
- 确定发展方向和战略规划
- 预算编制
- 控制公司的财务和会计
- 就人力资源作出决策
- 界定运营程序并指导各部门的运营
- 制定规则和政策
- 设定目标和指标
- 评估下属的绩效

申请人表示，受益人每周为上述每项职责投入数小时，但尚不明显的是，其中某些列明事项是否构成对受益人时间的重大、持续性需求。例如，申请人与其他

公司签订了提供某些服务的合同，但这些是长期合同，似乎不涉及持续谈判。2

同样，受益人可能“建立了公司的初始组织架构”，但公司的组织并非特别庞大或复杂。记录未显示公司在新的办公室申请初次获批后经历了重大重组，且申请人未证明其规模的公司今后需要大量重组。

关于人力资源职责，申请人表示受益人的职责是：

a) 制定公司的员工招聘标准和政策，包括对教育、语言、知识和经验的要求。
b) 确定员工的薪酬方式、标准以及有关员工薪资和福利的政策。

提交申请时公司有九名员工，上诉时规模略大。申请人未证明制定招聘和薪酬政策将继续占用“约10%的[受益人]工作时间”。

简言之，申请人描述了高层决策的常规，从表面看符合行政主管权限，但申请人未证明这是对受益人在公司日常活动的准确或现实描述。

B. 人员配置与业务性质

提交申请时，申请人有九名美国员工，包括受益人。一份组织架构图显示了提交申请时的以下结构：

总经理（受益人，在其他地方被认定为CEO）

财务与行政部经理 物流与仓储服务部经理 产品开发与设计部经理
I I I
会计 物流顾问 产品开发咨询专家
I I
按需1-2名人员 仓储服务顾问 I
产品开发 I
按需1-2名专家 协调员
I
按需1-2名人员

2 如下文所述，其中许多合同涉及向客户作出承诺，然后雇用分包商履行这些承诺，而很少讨论申请人在这些安排中的积极作用。

所列职位名称涵盖了全部九名所称员工，表明额外的“ 按需 ”人员是短期承包商而非雇员。该图表未显示这些“ 按需 ”工人的职位名称。

公司的结构在程序过程中有所变化。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求，并持续至申请裁定之时。见8 C.F.R. § 103.2(a)。我们首先审查提交申请时公司的结构。如果受益人在提交申请时并非主要为行政主管，则申请不能获批，我们无需审查后续结构变化的影响。

受益人下属的职位描述表明，三名部门经理将对其各自部门拥有权限，但对其职责及其下属的职责留下了疑问。例如，申请人表示物流与仓储服务部经理将“ [带]领团队为客户提供各种物流和仓储服务 ”；这一措辞意味着该经理将参与“ 提供服务 ”，这是一项运营任务。

申请人雇员的角色在很大程度上取决于申请人业务活动的性质。然而，记录在这一关键点上缺乏清晰性和一致性。申请人称受益人“ 建立[了]多项业务经营，包括将美国产品引入中国、物流、仓储和车辆改装以及咨询服务。 ”在申请表格上，申请人仅将自己描述为“ 国际业务 ”。

记录的大部分内容涉及物流：申请人注册了一个包含“ 货运 ”一词的虚构商号；公司拥有一辆牵引挂车；还有与货物运输相关的发票等记录。申请人还有一份“ 提供仓储空间和服务 ”并“ 安排运输和交付 ”的合同。然而，另一份单独的合同表明，申请人“ 将提供运输车辆和各种[未指明]支持服务 ”，而另一实体将运营和维护这些车辆。这似乎表明，虽然申请人拥有一辆卡车，但由承包商驾驶。3

申请人还出口豪华车辆至中国，并安排由第三方进行改装。申请人在改装过程中的角色性质难以辨别。申请人设有产品开发部门，而“ 新产品开发 ”的发票列出了各个车辆改装的具体规格。但该部门没有任何员工实际改装车辆；该工作被外包，车辆的营销和销售也是如此。4 该部门有一名经理指导“ 产品开发流程 ”；一名顾问“ [协]调关键新设计产品开发项目 ”；以及一名协调员“ [促]进

3 我们注意到，在上诉待决期间，美国交通部于[已隐去]撤销了申请人的公共承运人证书（USDOT编号[已隐去]）。见http://li-public.fmcsa.dot.gov/LIVIEW/pkg_carrquery.prc_carrlist?n_dotno=[已隐去]&s_prefix=MC&n_docketno=[已隐去]（最后访问于2019年9月17日）。该信息不改变我们上诉裁定的结果，但与申请实体业务活动性质这一更广泛问题相关。

4 与车辆改装公司的协议表明，该公司还“ 负责医疗团队 ”。对“ 医疗团队 ”的未解释提及引发了进一步疑问。

产品从一地“ 指示[原文如此] ”至另一地，但显然没有设计师。由于申请人未表明产品开发部门中有任何人负责设计或执行修改，因此难以确定该部门员工除与分包商协调外实际从事何种工作，而所有与营销、修改、销售和交付相关的任务均由分包商执行。5
我们注意到，加利福尼亚州l I市要求公司从事的“ 每种业务类型均须单独取得营业执照 ”；“ 在一主要营业地址经营第二项业务的公司必须为两项业务均取得营业执照和/或注册。 ”6 在本案中，申请人的市政营业执照和注册证书表明，申请人的业务为“ 冰淇淋机械批发分销 ”，且在其自身的所得税申报表上，申请人自称为“ 批发分销商 ”。

申请人唯一获许可的业务活动为“ 冰淇淋机械批发分销 ”，但记录未说明申请人实际从事该活动的程度（如有）。记录中包含若干合同和发票，但似乎均与冰淇淋机械无关。2017年，申请人为“ 仓库和汽车分销 ”取得了“ 一个工业单元 ”的两年期租约。申请人在取得与冰淇淋机械相关的营业执照一个多月前即已签署该租约，表明申请人在申请该执照之前已预期从事其他类型的业务。

在其2017年所得税申报表上，申请人声称在“ 销售商品成本 ”上花费了352,099美元，但记录未明确这些商品的性质。申请人提交了2018年的若干发票，但这些发票未显示申请人在2017年购买和销售了何种库存。

所提交的职位描述均未直接提及申请人持有本地营业执照的唯一业务活动。申请人纳税申报表上描述的业务活动与发票和合同上显示的活动不符。政府申报文件与开票活动之间的这种差异在移民福利申请（其本身即为政府申报文件）的背景下尤其令人关切。在没有关于申请人实际日常业务活动及其合法授权开展这些活动的完整且一致的情况的前提下，我们无法就受益人在该公司中的角色得出可靠结论。

申请人声称拥有多层组织结构，部门经理监督一线员工。但由于记录关于公司实际业务活动不一致，且公司将大部分合同工作委托给分包商，申请人未充分说明其员工实际从事何种工作。

鉴于有关公司活动和受益人在公司日常活动的信息不完整且相互矛盾，我们无法认定申请人已履行其举证责任，证明受益人在延期申请下将受雇于管理性职位。

5 如果申请人的员工确实履行重要的设计和开发职能，则省略这些任务的职位描述不准确，因此作为证据的权重降低。
6 来源：https:/~--------~（最后访问日期：2019年9月17日）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回。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。申请人未履行该责任。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of K- Inc., ID# 5752014 (AAO Oct. 3, 2019)