OCT092018_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

关于 E-, INC. 案 日期：2018年10月9日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家食品进口商和批发商，寻求根据 L-1A 非移民公司内部调派人员分类，继续受益人作为其首席执行官（chief executive officer）的临时雇佣。1《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）将符合条件的境外雇员调派至美国，以管理或行政身份临时工作。

佛蒙特服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人将在美国以行政身份（executive capacity）雇佣受益人。

本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从记录证据中得出“ 不合逻辑且荒谬 ”的结论有误，并指责申请人未提交审理主任从未要求的证据亦有误。

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，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，已连续一年以管理或行政身份雇佣受益人。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，以管理或行政身份继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。同上。

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，有效期为2016年10月7日至2017年8月7日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支机构、关联公司或子公司在美国开展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。

关于 E-, Inc. 案

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；描述新运营机构人员配置及所持职位数量和类型的说明及证据；其财务状况的证据；其在上一年度已开展业务的证据；以及其与受益人的境外雇主保持符合条件关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、以行政身份在美国就业

审理主任基于申请人未能证明其将以行政身份雇佣受益人这一认定而否决了申请。申请人并未主张受益人将以管理身份（managerial capacity）受雇。因此，我们将分析限于受益人是否将以行政身份受雇。

“行政身份”是指在组织内的一种职务安排，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行政人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

基于行政身份的法定定义，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 (9th Cir. 1991)（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 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

在审查特定受益人声称的行政身份时，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，并说明此类职责是否属于管理或行政身份。参见 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运营职责、业务的性质，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。

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

申请人列出了受益人的职责：

关于 E-, Inc. 案

- 行使规划、制定和确立公司政策和目标的最终行政职责，依照其董事会指令和公司章程
- 审查活动报告和财务报表，以确定实现目标的进展和状况，并根据当前情况修订目标和计划
- 评估行政和管理人员的绩效，以考察其遵守公司既定政策和目标的情况及对实现目标的贡献
- 制定公司的长期目标和目的
- 审查和分析活动、成本、运营和预测数据，以确定实现既定目标和目的的进展
- 紧跟食品杂货行业的需求，预判潜在客户不断变化的需求将是公司增长的关键
- 履行促进和推动业务运营所需的任何其他职能

审理主任要求提供更多细节，指出上述职位描述“ 含糊且宽泛 ”，似乎包含不符合条件的运营任务。作为回应，申请人提交了受益人每日和每周职责以及“ 预期行政决策 ”的新清单。所列每日事项中许多涉及审查报告；批准提案、产品和配送路线；以及与下属会面。额外的每周事项包括与客户会面；与供应商和超市谈判；以及评估员工效率。申请人表示，受益人的“ 预期行政决策 ”将涉及销售策略、人员配置、财务，以及是否执行下属的建议。

第三份职位描述似乎源自通用模板；它提到了公司并不存在的“ 董事会 ”和较低层级的“ 行政人员 ”，并表示受益人监督“ 公司的……投资 ”，但未具体说明这些投资是什么。它还称受益人作为“ 公共发言人 ”代表公司，但没有证据表明受益人实际以此身份履行过职责。完全假设性的职责不构成职位描述的实质性组成部分。

在否决通知中，审理主任认定申请人未充分澄清或记录其关于受益人职责和权限的主张。审理主任指出，申请人未记录据称由受益人执行的任何绩效评估。

在上诉中，申请人称审理主任误读了受益人的职位描述，似乎削弱了其自由裁量权（表明受益人是寻求批准而非发布批准各种项目）。申请人在这点上似乎是正确的，但否决并非仅基于这一个问题。

申请人主张，审理主任未曾要求提供任何与受益人权限相关的具体文件，并且“ 从未解释什么证据……足以作为[行政]决策的证据 ”。

关于 E-, Inc. 案

申请人还主张，行政决策“ 不以任何正式方式记录 ”，因此申请人的主张本应足够。

行政人员行为所产生的文件类型将因这些决策的性质而异，并因雇主而异。在补证请求（request for evidence）中指明具体文件是不切实际的。举证责任在于申请人，申请人不能仅通过主张受益人的义务不易于记录来回避这一义务。

此外，申请人未解释为何如上文详述为受益人提交了三份截然不同的职位描述。这些差异并非次要考虑因素。

申请人未证明受益人的职责将主要是行政人员的职责。

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一个因素，我们必须根据组织的总体目的和发展阶段，考虑该组织的合理需要。见该法第101(a)(44)(C)条。然而，我们结合其他相关因素考虑申请公司的规模是适当的，例如缺少将执行公司非管理或非行政运营工作的员工。见，例如，Family Inc., 469 F.3d 1313 ；Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。

“ 行政身份 ”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，以及该人指导该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，组织必须拥有从属层级的管理员工供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因其拥有行政头衔或因其作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而被视为该法意义上的行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，且仅接受“ 来自组织高层行政人员、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

申请人2017年的组织架构图列有一名物流主管，其监督一名司机/装卸工，以及一名销售主管，其监督一名销售人员。后续提交的材料显示，申请人后来在各职位雇用了更多员工，但申请人必须在提交申请时满足资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。商业计划中的职位描述表明，物流主管和销售主管将各自履行

管理、监督和运营职能的组合。这些描述未具体说明用于特定任务的时间。

在后来的一份陈述中，申请人声称其已将若干管理职能下放给申请人境外关联公司的员工，包括一名会计、一名经济学家以及若干部门主管和经理。然而，申请人未详细说明或记录以此方式执行的工作。境外员工的职位描述未区分代表境外雇主履行的职责与代表申请美国公司履行的职责。

申请人的补充提交还包括受益人和若干下属的新职位描述。这些职位描述似乎源自通用模板，未考虑申请人的结构和人员配置。例如，销售部门主管的描述包括“ [与]销售经理会面 ”和“ [与]董事会成员合作 ”，但随附的组织架构图未显示任何销售经理，且该公司似乎没有董事会；受益人将自己描述为唯一且最终的权威，“ 不会接受任何其他人的监督 ”。

审理主任部分基于有关公司人员配置的信息不一致而拒绝了申请。审理主任注意到申请人声称受益人要与申请人的物流部门会面，认定申请人未证明该公司设有物流部门。

在上诉中，申请人主张，由于受益人L-1A非移民签证签发相关的延误，受益人在申请延期之前只有不到一整年的时间来建立公司运营。申请人主张，审理主任“ 本应推断 ”如果受益人在提交日期之前能够工作满一年，申请人本会达到的重要里程碑。

申请人未援引任何允许以此方式推断的法律规定，即使存在此类规定，申请人也未证明受益人在首次以L-1身份入境12个月后主要履行行政任务。

此外，申请人在回应审理主任的证据请求时所描述的人员配置，与提交时所述的申请人现有或计划结构存在显著差异。所描述的若干职位在提交时尚未存在。例如，申请人提供了其仓库经理的信息，但申请人直到提交申请之后才租赁其仓库空间。申请人的初始商业计划未在现有员工中或未来五年预计招聘中列明仓库人员。申请人必须在提交申请时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。即使这一修订后的人员配置确立了资格，我们也不能在申请人或受益人在一套新的事实下变得符合资格之后的未来日期适当地批准该申请。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

Matter of E-, Inc.

关于所声称的将美国业务职能下放给境外员工，申请人指出受益人签署了包含该主张的信函。申请人主张，由于受益人是两家公司的最高权威，“ 他的证明……本应足以确立这些个人的雇用关系。 ”申请人主张，审理主任从未要求提供有关这些境外员工的额外证据，因此不能合理地因申请人未提交该证据而指责申请人。

境外外包的主张直到审理主任发出证据请求（RFE）之后才出现，因此该请求不可能涉及申请人未来的主张。同样，审理主任没有义务连续发出RFE以处理申请人不断变化的主张。申请人在上诉中不止一次抗议没有机会提交证据，但上诉本身未包含任何新证据。此外，重要的是，受益人的初始提交未表明境外员工处理了公司的许多行政和运营任务。初始提交（包括带有五年预测的商业计划）与随后记录补充之间的不一致，使我们质疑受益人是否将以行政身份工作。

由于上述差异和缺陷，申请人未证明该公司在提交时拥有足够的人员配置，以使受益人免于主要履行非行政任务。

III. 结论

申请人未证明其将以主要行政身份雇用受益人。

裁定：上诉被驳回。

引用为Matter of E-, Inc., ID# 1659057 (AAO Oct. 9, 2018)