OCT102018_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。

行政上诉办公室
非先例决定

关于F-B-公司案 日期：2018年10月10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

申请人是一家框架电子商务企业，寻求根据L-1A跨国公司调派人员非移民分类，临时雇用受益人为其首席财务官（CFO）。参见《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，以管理或行政身份临时工作。

佛蒙特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将被雇用于管理或行政身份。

在上诉中，申请人对审理主任的认定提出异议，主张受益人将被雇用于行政身份。

经重新审查，我们认定申请人未能推翻否决的依据。因此，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，连续一年雇用受益人"以管理、行政或涉及专业知识身份"。该法第101(a)(15)(L)条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续以管理或行政身份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、培训和就业经历使其有资格在美国履行预期服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)。

二、美国的行政身份

尽管申请人此前主张受益人将被雇用于管理身份，但其在上诉中未坚持该主张，而是现在主张受益人将被

雇用于行政身份。因此，我们将在决定中仅处理该主张，不考虑受益人是否将被雇用于管理身份。1

"行政身份"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；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的总体监督或指导。该法第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（第九巡回法院1991年）（未公布表格式决定）。申请人还必须证明受益人将主要从事行政职责，而非与申请人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。

申请人必须提供职位描述，清楚说明受益人将履行的职责，并表明该等职责是否属于行政身份。参见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所需的职责描述外，我们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、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 支持性证据

申请表于2017年9月提交，显示申请人在提交时拥有14名雇员，并向受益人提供年薪50,000美元。在支持性陈述中，申请人表示受益人除拟议年薪外还将获得"销售佣金"；但未解释佣金将如何评估，也未说明受益人是否将直接负责销售商品以赚取佣金。

1 "职能经理"一词通常适用于受益人主要负责管理组织内"必要职能"的情况。参见该法第101(a)(44)(A)(ii)条。在此，尽管申请人此前表示受益人将担任职能经理角色，但未具体指明受益人将管理的必要职能，仅声称受益人将"直接控制和管理"财务部门，而其提交的任何组织架构图中均未标明该部门。

申请人还提供了商业计划书，其中讨论了推广电子商务业务的策略，并包含一张说明申请人人员层级结构的组织架构图。该图显示总裁/首席执行官位于层级顶端，受益人位于下一层级，监督五名下属——一名总经理、一名"生"2产经理、一名销售和营销经理、一名物流经理和一名IT及电子商务经理——每人均显示监督一至三名下属。

在其支持性陈述中，申请人包含了一份职位描述，将受益人的活动分为三类——职责、任务和风险管理。职责类别主要侧重于受益人在公司财务方面的领导角色，指出受益人将制定申请人的财务目标、编制预算、进行财务预测，并建议与财务业绩和商业机会相一致的行动。申请人声称受益人将在创建和实施"全面工作成本系统"中担任"亲力亲为的领导职位"；但未定义"工作成本系统"一词，也未解释该词在电子商务业务范围内如何适用。申请人还声称受益人将引入"新项目/策略和监管行动"，但未详细说明受益人将引入的项目或策略类型，也未解释"监管行动"与其电子商务运营的相关性。此外，申请人声称受益人将维持"与高级管理人员的牢固关系"，但未具体说明其视为"高级管理人员"的职位。

标题为"任务"的类别由另一组宽泛表述的活动组成，侧重于受益人在公司财务和资源方面的自由裁量权。即，申请人表示受益人将履行以下职责：

- 制定促进收入增长和盈利能力的策略，并在地方和国家层面推广公司；
- 监督效率和资源管理以确保优质产品；
- 识别并购机会；
- 批准运营政策和程序；
- 审查活动报告和财务报表并向董事会提交预算；
- 修订计划和目标；
- 聘用承包商、外包服务并评估"管理人员的绩效"；
- 在"立法会议、委员会会议[,]和正式活动"中担任公司代表；以及
- 指导"规划和政策[.]制定委员会。"

我们再次指出，申请人的组织架构图未显示受益人将监督行政下属；因此，评估管理人员的绩效

2 尽管提及"生"产经理似乎是打字错误的结果，但申请人意图指明的职位并不清楚。

关于F-B-公司案

是否将成为受益人拟议职位的常规部分并不清楚。此外，并购、立法会议或政策制定委员会在框架电子商务业务的背景下是否相关也不清楚。

第三份也是最后一份清单在风险管理类别中列出了八项额外活动。申请人含糊地表示，该类别将要求受益人"[理]解和减轻公司风险状况的关键要素"、监控公司内部和整个行业的法律问题、确保法律合规、开发"可靠的控制系统"并维持保险覆盖、确保适当的记录保存、向"董事会审计委员会报告风险问题"，以及"维持关系"并与审计师跟进。申请人未提及与其经营的电子商务业务类型相关的任何具体风险，也未在其组织层级中任何位置标明"审计委员会"。

此外，申请人称受益人将监督一名财务总监、一名税务经理、一名人力资源经理和一名投资者关系官。然而我们注意到，上述组织架构图中均未包含这些职位。同样，申请人关于受益人将获得行政、财务及所有其他部门员工“ 协助与从属 ”的主张，与原始组织架构图不一致，该图未标明行政或财务部门。申请人必须以独立、客观的证据指明事实真相所在，以解决记录中的这些不一致之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

审理主任认定记录缺乏充分的职位描述，因此签发了补件通知（RFE），指示申请人列出受益人的实际工作职责，并提供百分比明细，显示所列各项职责的时间分配。审理主任还要求申请人提供其组织架构图和员工工资证据，包括2017年第二季度和第三季度的季度工资报告、申请人工资汇总表副本、雇佣合同以及国税局表格W-2、W-3和1099-MISC。

作为回应，申请人提供了2017年11月的三份工资单和四份雇佣合同，均显示雇佣起始日期为2017年11月1日，即本申请提交后五周多。申请人未提供显示其在提交申请时雇用了哪些人员的工资汇总表，也未提供所要求的相关时间段季度工资报告或国税局文件。我们注意到，未能提交所要求的、妨碍实质性调查线索的证据，应构成驳回申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

尽管申请人按要求提供了组织架构图，但新图所描绘的层级结构与原始图基本相似。两图之间的关键区别在于受益人相对于公司总裁/首席执行官的 placement；原始图将受益人描绘为总裁/首席执行官的下属，而较近期提交的图则表明受益人与总裁/首席执行官处于层级中同一最高层，且未表明受益人将从属于任何人。

最重要的是，两份组织架构图均未包含行政或财务部门，也未标明财务总监、税务经理、人力资源经理或投资者关系官，而原始职位描述中均提及了这些职位。

申请人的回应还包含若干相互竞争的职位描述。在一份职位描述中，受益人的时间被分配到四个类别，其中44%的时间分配给行政和财务，33%用于监督高级管理人员，17%用于供应链管理，6%用于“ [完]成所有先前工作 ”。申请人提供了第二份职位描述，其中称受益人将履行与行政和财务相关的职能、履行首席财务官（必要时履行首席执行官）的职责、确保项目完成、与高级管理人员沟通，以及监督供应链管理和营销策略。更具体而言，申请人称受益人将参加“ 频繁的培训和发展课程 ”以了解税务“ 及其他要求 ”，通过保持对框架流程的“ 全面了解 ”来激励员工，通过“ 研究和走访供应市场以及与供应商和销售商会面 ”来了解供应链，并参加“ 与行业营销领袖的高级培训和发展课程及会议 ”以学习当前的营销和销售实践。在第三份职位描述中，申请人重申了原始职位描述中“ 职责 ”和“ 任务 ”类别下列出的行动。申请人未按补件通知的指示为具体任务分配时间百分比。我们再次注意到，未能提交所要求的、妨碍实质性调查线索的证据，应构成驳回申请的理由。8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

在驳回决定中，审理主任认定申请人提供的职位描述存在缺陷，对受益人在申请实体规模和范围内具体工作职责提供的信息含糊且有限。审理主任还认定，申请人没有足够的人员配置以使受益人免于主要履行非管理或非行政工作职责。

在上诉中，申请人主张受益人将以行政身份受雇，并将控制“ 所有管理职能 ”并负责批准“ 所有财务支出 ”。申请人称受益人将分析预算、财务趋势和预测，开发并维护“ 全面的工作成本系统 ”，指导和监督财务和会计职能，引入新项目和规章，并就财务影响向董事会提供建议，与董事会合作确定解决方案并提升公司的财务业绩。

B. 分析

我们认定申请人未能证明受益人将主要将其时间用于履行行政工作职责。

“ 行政身份 ”一词的法定定义侧重于个人在复杂组织层级中的较高职位，包括组织的主要组成部分或职能，以及该人指导组织的权力。

Matter ofF-B- Inc.

《移民与国籍法》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，组织必须拥有一层从属的管理人员供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的广泛目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有行政头衔或作为所有者或唯一管理人员“ 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“ 来自高层管理人员、董事会或组织股东的总体监督或指导 ”。Id.

在本案中，尽管申请人列出了从属于受益人的五个管理职位头衔，但未提供所要求的工资证据或相关工资文件以显示其在提交申请时雇用了哪些人员；相反，其提供了三份2017年11月的工资汇总表和四份仅在本申请提交后生效的雇佣合同。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。申请人还必须证明，所有移民福利资格要求自提交申请之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。在没有证据显示提交申请时申请人的员工中包含一层管理人员的情况下，受益人如何能够“ 指导管理层 ”尚不清楚。

申请人也未证明受益人将主要关注确立其目标和政策。尽管反复声称受益人对财务拥有广泛的自由裁量权，但申请人未确切证明受益人在其首席财务官职位上将履行何种工作职责。申请人未遵守补件通知的要求（该通知要求提供受益人拟议工作职责的详细清单及其将分配给每项职责的时间量），而是提供了多份有缺陷的职位描述，这些描述宽泛地侧重于受益人的自由裁量权，并提及诸如识别并购机会以及代表申请人参加“ 立法会议 ”和“ 委员会会议 ”等职能，鉴于申请人业务的性质及其经营范围，这些职能的相关性并不明确。同样，申请人也未澄清“ 立法会议 ”和“ 委员会会议 ”如何契合电子商务框架业务的背景。如果我们有理由相信申请中陈述的某项主张不真实，我们可以拒绝该主张。See, e.g., Section 204(b) of the Act, 8 U.S.C. § 1154(b); Anetekhai v. INS, 876 F.2d 1218, 1220 (5th Cir. 1989); Lu-Ann Bakery Shop, Inc. v. Nelson, 705 F. Supp. 7, 10 (D.D.C. 1988); Systronics Corp. v. INS, 153 F. Supp. 2d 7, 15 (D.D.C. 2001)。此外，在题为“ 任务 ”的类别中，申请人表示受益人将制定促进业务的策略、监督资源管理并批准运营政策和程序。然而，尽管这三项活动均被归类为“ 任务 ”，这些含糊的措辞并未解释受益人日常实际将执行的底层任务。除了确立受益人对运营和政策事项拥有自由裁量权外，受益人实际将做什么并不清楚。

我们进一步指出，受益人管理该企业并不必然确立其符合该法第101(a)(44)(B)条含义下以高管身份作为公司内部调任人员分类的资格。依法规定，该分类的资格要求某一职位的职责在性质上“ 主要 ”为高管性质。该法第101(A)(44)(B)条。尽管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程度的权限，但仅凭这些要素不足以确立其实际职责在性质上主要将为高管性质。实际职责本身将揭示该雇佣的真实性质。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)。因此，详细的职位描述对于判定受益人是否将以高管身份受雇至关重要。在此，记录中缺乏一份根据申请人在提交申请时的员工配置和运营范围来界定受益人具体任务的职位描述。

在上诉中，申请人重申构成高管身份定义的各项要件，并继续就受益人的自由裁量权限作出宽泛陈述，而未提供支持其主张的证据。例如，申请人称受益人“ 可以指示不同部门的官员和高管 ”、“ 控制并运营所有业务运营 ”，并拥有“ 完全自主权 ”以确定实现公司目标和纠正差异的手段。尽管受益人很可能拥有与高管相一致程度的自由裁量权，但申请人的主张并未解决本案中存在的文件缺陷，包括缺乏详细的职位描述以及显示申请人在提交申请时雇用了哪些人员的证据。尽管申请人声称受益人将通过下属管理层级指导该组织的管理，但申请人未提供充分证据佐证这一主张。

鉴于上述缺陷，我们认定申请人未能确立其将有能力以受益人主要部分时间将分配于高管工作职责的职位雇用受益人。

III. 结论

基于上述理由，我们认定申请人未能确立受益人将在美国以高管身份受雇。上诉将因此被驳回。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of F-B- Inc., ID# 163 7248 (AAO Oct. 10, 2018)