OCT182022_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：22722804 日期：2022年10月18日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-129，L-1A 经理或高管申请

申请人自述为保险经纪人，寻求根据 L-1A 跨国公司调派人员非移民类别，临时雇用受益人在其位于美国的新办公室 [1] 担任首席执行官。移民与国籍法（本法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人在国外受雇担任管理或高管职务，也未能证明其将在申请提交之日起一年内在美国受雇担任管理或高管职务。

在上诉中，申请人指出受益人在国外的专业下属，并主张其已提交充分证据证明受益人在国外受雇担任管理或高管职务。同样，申请人主张受益人将在申请获批后一年内受雇担任管理或高管职务。

经重新审查（de novo），我们将驳回上诉，因为申请人未能证明受益人在申请提交之日前三年内连续一年在国外受雇担任管理或高管职务。在本程序中，申请人负有证明所请求福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。由于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于受益人是否将在申请提交之日起一年内受雇担任管理或高管职务的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其结论所不必需的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

[1] “ 新办公室 ” 一词指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不超过一年内支持高管或管理职位。

一、法律框架

为在涉及新办公室的申请中确立 L-1A 非移民签证类别的资格，合格组织必须在受益人申请入境美国之日前三年内，以管理或高管身份雇用受益人连续一年。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，以管理或高管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。

申请人必须提交证据证明新办公室将能够在一年内支持一个管理或高管职位。该证据必须证明申请人已获得足够的实际场所容纳其运营，并披露该实体的拟议性质和范围、其组织结构、其财务目标以及美国投资的规模。一般参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、在外国雇主处的管理或高管身份

我们将处理的唯一问题是申请人是否证明受益人在国外受雇担任管理或高管职务。作为初步事项，申请人未明确说明受益人在国外是受雇担任管理职务还是高管职务。主张受益人将作为“混合型”经理/高管履职的申请人，除非证明受益人将主要从事管理或高管身份的职责，否则不能满足其举证责任。参见本法第 101(a)(44)(A)-(B) 条。虽然在某些情况下可能存在同时具备管理性质和高管性质的职责，但申请人有责任证明受益人的职责满足管理或高管身份法定定义中规定的各项标准。如果记录证据不能证明受益人将主要从事管理或高管身份的工作，申请不得获批。

“管理身份”指在组织内的任职，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，或管理组织内或组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级内处于高级别或就所管理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。本法第 101(a)(44)(A) 条。

本法将“高管身份”定义为在组织内的任职，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权限；并且仅接受组织高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

A. 职责

为符合 L-1A 非移民签证类别中经理或高管的资格，申请人必须证明受益人将履行本法第 101(a)(44)(A)(i)-(iv) 条法定定义中规定的高层职责。如果记录不能证明所提供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。

如果申请人证明外国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在国外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。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。在确定特定受益人的国外职责是否主要为管理或高管性质时，我们考虑受益人国外工作职责的描述、外国雇主的组织结构、受益人在国外下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行运营职责、外国业务的性质，以及任何其他有助于理解受益人在外国雇主处的实际职责和角色的因素。

在一封支持信中，申请人表示外国雇主为客户提供“ 充分保护[客户]权益的保险单 ”，并指出其“ 已成为[巴西]保险行业的领导者 ”。申请人称，除其在美国的时间外，受益人自2011年起受雇担任外国雇主的财务和营销总监，并提交了与其国外雇佣相关的以下职责：

营销与战略（50%）：

- 指导和批准服务策略、价格政策和特别优惠；
- 指导、设计和实施战略计划；
- 实施创建有效且高效的财务和营销部门所需的指导方针、政策和流程；
- 设计有效的行政战略以实现公司目标；
- 相应地制定和修改销售战略和战术；
- 向公司领导层提供反馈；
- 制定销售计划，例如指导针对潜在客户的拉网式活动；
- 制定计划以扩展与既有客户账户的业务；
- 识别和开发促销活动和行业项目的联系人；
- 指导、激励和监督部门团队的动员和协作以推进组织目标；
- 确保所有产品和服务的产品和服务培训；
- 定义销售或项目管理流程，并在需要时确定改进之处；以及
- 制定时间效率和成本降低战略。

领导（15%）：
- 通过有效沟通公司愿景和雇佣发展，同时比较销售或行政政策，提供领导；
- 确定人员需求、雇用人员、监督新人员培训并监控人员活动；以及
- 为销售和行政部门制定、实施和监督培训计划。

指导与保险公司和客户的关系（10%）：
- 建立并监督财务和营销部门的基础设施和系统；
- 管理关键客户关系并参与促成战略机会；
- 通过实地走访、观察和衡量项目管理成果来提供行政监督；

财务（25%）：
- 编制预算并提交部门成本估算，作为客户维护和市场拓展的一部分；
- 审查和分析财务报告、潜在销售和绩效数据，以衡量生产力和目标达成情况，并确定需要削减成本的领域；以及
- 提供部门管理、预算控制和激励奖励薪酬方案。

后来，针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份受益人声明，反映了额外的职责和责任。例如，受益人表示他负责“战略和营销管理、领导、财务活动、与保险公司和客户的关系、新业务平台的开发以及品牌定位”。受益人还表示，他的“主要职责”是“决定每期应销售多少保单或升级，然后监督团队的进展以确保他们实现这些目标”。此外，受益人解释说，他的任务是“设定并实现[外国雇主]的销售目标”、“主持培训课程”、“调解与客户的纠纷”、“提供令人满意的解决方案”、寻找并面试潜在候选人并为其办理入职、“为代理机构增加业务”以及“培养人才创建平台”。

申请人于2021年8月11日提交了当前申请。因此，申请人必须证明受益人在申请提交日期之前的三年内，即2018年8月11日至2021年8月11日期间，在海外以管理或行政能力连续受雇一年。美国公民及移民服务局（USCIS）记录显示，2019年3月1日代表受益人批准了L-1A跨国公司调派人员签证，期限为2019年2月28日至2021年11月1日，但后来于2021年3月3日被撤销。申请人进一步表示，受益人在其L-1A非移民签证被撤销之前的2019年6月返回了巴西。在2019年6月返回巴西之前，受益人在美国受雇于申请人；因此，不可能在海外以管理或

行政能力受雇。因此，我们在此分析的重点是申请人是否证明受益人在2019年6月返回巴西后直至2021年8月提交申请时，在海外以管理或行政能力受雇。

然而，申请人提供的支持性证据很少，不足以证实受益人在申请提交日期之前的三年合格期内以管理或行政能力在海外受雇。例如，申请人几乎没有提供细节或支持性文件来证实受益人在此期间实施的服务战略、他建立的指导方针、政策或流程，或他开发的“销售方案”。同样，申请人没有具体说明或记录受益人制定的计划、他开发的促销活动，或他主持的产品和服务培训。此外，申请人没有提供实例或记录他下令的成本削减、他实施的销售或行政政策，或他实施的财务和营销基础设施。事实上，申请人没有提供与受益人声称的2019年6月至2021年8月海外合格雇佣相关的证据，而是提交了2016年和2017年的电子邮件以及一份讨论其2017年海外雇佣的专家意见。具体细节显然是判断受益人的职责主要是管理性质还是行政性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规的问题。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)。

此外，所提供的职责描述存在差异，使受益人所声称的海外职责的可信度存疑。例如，申请人讨论了受益人对“财务和营销部门”的监督，但提交的海外组织结构图显示他在海外仅监督两名员工，且两人均不专注于财务或营销任务。这使得除受益人之外由谁履行与财务和营销相关的非合格运营职责存在不确定性。同样，职责描述提到受益人指导“部门团队”，但海外组织结构图再次反映他仅监督两名员工，因此不清楚他指导的是什么部门团队。申请人必须通过独立的、客观的证据解决记录中的差异和歧义，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

相比之下，就申请人提交的与受益人2019年6月返回巴西后海外雇佣相关的文件而言，这些证据反映了他为申请人和外国雇主履行非合格运营职责。例如，申请人提交了受益人2019年9月在社交媒体上发布帖子的截图，以及表明他在此期间创建了申请人和外国雇主社交媒体页面的证据。同样，申请人提交了2019年10月提供给保险公司的申请表，其中将受益人列为公司的会计和客户服务联系人及其“常驻代理人”。申请人还提供了2019年11月的一封电子邮件，显示受益人与一家电信提供商设置自动付款并续订其电话、有线和互联网服务。相比之下，没有任何支持性文件证实受益人在申请提交日期之前的三年内为外国雇主履行了合格的管理或行政级别职责。

受益人在海外是否属于管理或行政雇员，取决于申请人是否履行了证明其职责“主要”为管理或行政性质的举证责任。见

法案第101(a)(44)(A)和(B)条。在此，申请人没有记录受益人的职责中管理或行政职能占多大比例，非合格职责占多大比例。申请人提交的证据表明受益人的海外职责包括行政或运营任务，但没有量化他在这些不同职责上花费的时间。因此，我们无法确定受益人在海外是否主要履行管理或行政职责。见IKEA US, Inc. v. U.S. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

尽管受益人在外国雇主中担任高级职位，但他管理或指导部分业务的事实并不必然确立其符合法案第101(a)(44)条含义内以管理或行政能力作为跨国公司调派人员分类的资格。根据法规，该分类的资格要求海外职位的职责在性质上“ 主要 ”为管理或行政性质。同上。受益人可能对外国雇主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的权力级别；然而，仅凭职位描述不足以确立其在海外的实际职责主要具有管理或行政性质。

B. 人员配置

如果将人员配置水平用作确定个人是否以管理或行政能力行事的因素，则应结合组织的总体目的和发展阶段考虑组织的合理需求。见法案第101(a)(44)(C)条。申请人提交了一份海外组织结构图，反映受益人监督一名专注于“ CSR续保 ”的员工和一名海外行政助理。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”两种类型。见法案第101(a)(44)(A)条。人事管理者须主要监督和控制其他监督、专业或管理员工的工作。与“ 管理者 ”一词的通常理解相反，法规明确规定，“ 一线主管仅凭其监督职责不被视为以管理能力行事，除非所监督的员工是专业人员。 ”同上。如果受益人直接监督其他员工，受益人还必须有权雇用和解雇这些员工，或建议采取这些行动，并采取其他人事行动。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(B)(3)。

第一，受益人不能基于对下属主管或经理的监督而在美国境外符合人事经理的资格，因为所提供的外国组织结构图反映其仅监督两名员工，而这两名员工均无自己的下属。然而，在上诉中，申请人强调受益人监督的是专业下属，更具体而言，其指出下属“ 续保协调员 ”职位要求学士学位。为判定受益人是否管理专业员工，我们必须评估下属职位是否要求以学士学位作为进入该职业领域的最低要求。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 专业 ”定义为“ 任何以美国学士学位或其外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业 ”）。《移民与国籍法》第101(a)(32)条规定，“ 专业一词应包括但不限于

建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、专科学校或神学院的教师。 ”

因此，我们必须关注该职位所要求的教育水平，而非下属员工所持有的学位。下属员工拥有学士学位并不自动得出该员工以专业身份受雇的结论。如前所述，所提供的组织结构图表明受益人仅监督两名员工，一名“ CSR续保/续保协调员 ”员工和一名行政助理。申请人仅主张续保协调员职位属于法规所定义的专业职位。

然而，申请人未说明续保协调员职位履行职责为何要求学士学位，也未提供该下属全面而详细的职责描述。事实上，申请人提交了该唯一续保协调员的简历，反映其曾担任行政助理，任务包括管理“ 通过电子邮件发送保单的相关问题 ”、管理“ CRM系统SICS ”、“ 打印标签 ”以及“ 寄送信件 ”。申请人未提供该职位的其他职责描述以证明其属于要求学士学位的专业职位。此外，该续保协调员简历中所列的行政职责使该职位是否为专业职位存在重大不确定性。申请人也未提交文件证实该续保协调员持有学士学位；事实上，该员工的简历表明其仅具有高中水平学历。最后，申请人未提供任何佐证文件以证实受益人对该续保协调员或美国境外任何其他员工负责人事行动。因此，申请人未能充分证明受益人在美国境外担任人事经理。

在上诉中，申请人还主张受益人在美国境外符合职能经理的资格。“ 职能经理 ”一词通常适用于受益人不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《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)(ii)条。若申请人主张受益人将管理某一基本职能，则必须清楚描述管理该基本职能将履行的职责。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 ’，即对组织而言是核心的；(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所管理职能而言处于高级别；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)。

申请人未能充分证明受益人在美国境外担任职能经理。申请人在上诉中称，受益人负责“ 战略与营销管理、领导、财务活动、与保险公司和客户的关系、新业务平台的开发以及品牌定位 ”。因此，受益人在美国境外的职责似乎范围广泛，且未明确界定。此外，正如我们已指出的，申请人提供的证据反映受益人在其主张受益人于美国境外受雇担任职能经理期间，为申请人履行了不符合资格的运营职责。相比之下，申请人未提供任何佐证文件以证实

受益人在申请前三年内在美国境外监督一项明确且基本的职能期间履行了符合资格的管理职责。因此，申请人未能证明受益人主要受任管理某一职能而非履行该职能，即使其已明确界定该职能。

最后，基于与上述相同的理由，申请人也未证明受益人在美国境外以高管身份受雇。“ 高管身份 ”一词的法定定义侧重于个人在组织层级内（包括组织的主要组成部分或职能）的较高职位，以及该人指导组织的权力。《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，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。个人不会仅因拥有高管头衔或仅因作为所有者或唯一管理员工“ 指导 ”企业而在该法下被视为高管。受益人还必须行使“ 在自由裁量决策中的广泛余地 ”，且仅接受“ 来自组织更高级别高管、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

第一，申请人未具体阐明受益人如何在美国境外符合高管身份，而仅含糊表示其是“ 两名最高高管之一 ”。如前所述，申请人提交的受益人职责描述过于含糊，未详细描述受益人在申请提交日期前符合资格的三年的期间内的高管级别任务。申请人也未提供佐证文件以支持其履行这些高管级别任务，例如证实其在此期间所确立的总体目标和政策的证据。同样，申请人未充分描述受益人所主张下属的职责，以适当证明外国雇主以高管级别职位支持受益人。事实上，正如我们所讨论的，申请人提供的证据反映受益人在美国境外期间为申请人履行了不符合资格的运营职责。因此，申请人未能充分证明受益人在美国境外以高管身份受雇。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在美国境外以管理或高管身份受雇。

裁定：上诉被驳回。