SEP232020_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

案号：10742858 日期：2020年9月23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

申请人拟经营家具制造和分销业务，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担任其新办公室的总裁/总经理。移民和国籍法（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高管工作。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能按要求证明：(1) 其已获得足够的实际场所容纳新办公室；(2) 其将在一年内于美国以管理或高管身份雇用受益人；以及 (3) 受益人曾在国外以管理或高管身份受雇。审理主任驳回了申请人随后提出的复议动议，申请人遂提起上诉。我们撤回了审理主任的动议决定并将事项发回重审。2 发回重审后，审理主任以同样的三项理由作出新的否决申请决定，该决定现提交本院审理。

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。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，申请人未履行该责任。因此，我们将驳回上诉。

一、法律框架

在涉及新办公室的申请中，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，以管理或高管身份连续雇用受益人一年。

1 “ 新办公室 ” 一词指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)的规定允许 “ 新办公室 ” 在申请获批之日起不超过一年的期间内支持管理或高管职位。
2 在上诉中，申请人声称我们2019年12月11日的发回重审决定 “ 表明申请人成功证明了所寻求移民福利的资格 ”，并 “ 确认加利福尼亚服务中心否决I-129申请的决定是错误的 ”。我们在发回重审决定中并未得出这些结论。我们认定，审理主任2018年12月17日驳回申请人复议动议的决定，未充分处理支持该动议的书面论证意见的实质内容。

入境美国。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其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。一般见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)。

二、实际场所

审理主任否决申请的部分依据是认定申请人未证明其已按8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(A)的要求获得足够的实际场所容纳其新办公室。

为证明其满足实际场所要求，申请人提交了一份租赁协议，载明其获得的场所面积和类型、场所的彩色照片、房东确认其占用的信函以及租金支付证据。审理主任认定，申请人未证明2500平方英尺的场所能够容纳公司预计的人员配置水平。

经审查，我们认定申请人已提供充分证据，证明所获得的场所（包括仓库/制造空间、办公室、装卸区和员工停车位）更有可能容纳公司的预期运营及其预计的七名员工。因此，申请人已证明其满足足够实际场所的要求，审理主任关于该问题的决定予以撤回。

三、美国境内以管理身份就业

接下来要处理的问题是，申请人是否证明受益人将在一年内以管理身份受雇。尽管申请人最初将受益人的拟议职责描述为“管理和高管”，但申请人此后澄清其不打算以高管身份雇用他。

“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，或管理该组织或该组织部门或分支内的一项基本职能；在组织层级内的高级层面或对所管理职能拥有人事行动或职能的权限；并对该雇员拥有权限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。

在新办公室申请中，我们审查受益人的拟议工作职责以及申请人的业务和招聘计划，以及业务将充分增长以支持受益人担任预期管理或高管身份的证据。申请人有责任证明其将在一年内切实发展到需要受益人履行主要属于管理或高管性质的职责的程度。

因此，在分析拟议管理职位在一年期间内考虑到申请人预计的人员配置水平和发展阶段是否合理时，必须考虑全部证据。见8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C)。

A. 工作职责

申请人寻求雇用受益人担任其新家具制造和分销公司的总裁/总经理。

申请人始终提交相同的受益人拟议职位描述。尽管描述冗长，但我们注意到所列39项职责中有许多是重复的，且以宽泛措辞表述，几乎无法说明其预期日常任务的性质。例如，描述表明受益人将“对组织的运营行使自由裁量权”、“为成功的公司运营规划、制定和建议政策和程序”、“规划并制定政策和程序以成功完成销售”、“建立程序以规范各部门的活动”、“监督和培训下属经理和专业人员（包括雇用和解雇）”以及“对新人员行使最终雇用权限”。虽然这些职责改述了管理身份和高管身份法定定义的部分内容，但我们注意到，关于受益人就业身份的结论性断言是不够的。仅仅重复法规或条例的语言并不能满足申请人的举证责任。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); Aiyr Assocs., Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。

归于受益人拟议职位的其他宽泛职责包括“做出决策并解决问题”、“分析信息并评估结果以选择最佳解决方案”、“与公司员工保持联系以鼓励和谐的工作环境”、“与员工建立持续沟通”、“指导服务提供的简化和标准化”、“分析人员提供的报告”以及“监督问题的解决”。虽然这些职责表明受益人具有较高的权限水平，但并未传达对其日常活动性质的理解。

所列其余工作职责中有许多与公司的销售活动有关，并表明受益人将被要求履行管理和非管理职责，以便申请人实现其销售目标。例如，申请人表示受益人将确立销售和市场份额目标并制定定价政策，但也表示他将负责培养与美国客户的业务关系、“为家具销售开拓新市场和新客户”、“指导机构销售，包括大客户、常规客户以及零星客户”、“监督销售谈判”以及“通过参加与客户的重要谈判会议支持销售”。如下文进一步讨论，申请人并未表示其

打算雇用任何销售人员，也未将销售活动分配给任何下属人员。

因此，根据所提供的职位描述，我们无法确定所称的管理职责是否将构成受益人在一年内的主要活动，或者他是否将主要从事不符合条件的行政或运营职责，例如销售职能。在补件通知（RFE）中，审理主任指出了缺乏具体性，并观察到申请人未提供受益人预期投入特定任务的时间百分比。尽管申请人在回应RFE时提供了受益人下属的此信息，但并未回应审理主任关于受益人工作职责的关切，而只是重新提交了相同的职位描述。

因此，申请人对受益人工作职责的描述并未确立职责中管理性质所占比例以及非管理性质所占比例。参见 Republic of Transkei v. INS, 923 F.2d 175, 177 (D.C. Cir. 1991)。笼统陈述受益人的工作职责或宽泛表述的商业目标是不够的；法规要求对受益人的日常工作职责进行详细描述。实际职责本身将揭示雇佣的真实性质。Fedin Bros., 724 F. Supp. at 1108, aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。在此，申请人未提供必要的细节，也未对受益人在日常工作中拟从事的活动作出充分解释。

受益人将管理或指导一家企业这一事实，并不必然确立其符合《移民与国籍法》第101(a)(44)条含义内以管理或行政能力作为公司内部调任人员分类的资格。我们承认，受益人作为申请人的高级雇员，将有权为公司确立目标、监督其财务、管理其雇员并就公司整体管理作出决策。然而，申请人还必须确立这些类型的职责将在一年内主要占据受益人的时间，而为此认定，我们审查证据的整体。受益人的自由裁量权只是我们在确定申请人在一年新办公室期限结束时是否将以符合条件的能力雇用他时所考虑的若干因素之一。我们还必须整体考虑证据，以确定申请人是否履行了其举证责任，表明其在一年内对受益人主要履行所称管理职责将有合理需要。基于下文讨论的其他理由，申请人未履行此举证责任。

B. 商业计划与拟议人员配置

申请人表示，在其运营的第一年将雇用七名雇员，包括受益人、一名副总裁（其配偶，其工作许可取决于本申请的批准）以及五名已雇用的员工。

申请人拟议的组织结构图描绘了七人团队中的四级结构。具体而言，它显示受益人将直接监督一名副总裁，而该副总裁又将监督一名管理员，该管理员负责监督下级员工（一名油漆工、一名木匠、一名

软包工和一名缝纫工）。申请人表示，初期将依赖“外包运输公司”和“外包精加工公司”。3

申请人的初始证据包括下属员工的职位描述，申请人后来补充了下属将分配给每项职责的时间百分比。申请人表示，副总裁将把25%的时间用于指导财务或预算活动，15%用于分析运营以评估公司绩效，15%用于指导和规划公司的政策、目标和活动，15%用于实施解决问题的计划，10%用于确立部门职责。这些职责占其时间的80%，与分配给受益人的职责并无明显不同，且申请人未解释为何需要两名雇员履行相同职责。

申请人就管理员职位提交了两份不同的职位描述。第一份表明他将“监督和协调所有活动”、“审查各部门的生产力”、“确保公司以最优水平运行”、“确保公司的使命和愿景得到实现”、“为各部门制定和实施政策和程序”、批准供应商的使用、审查和批准与客户的主要合同，以及“与下属助理会面”以审查部门生产力和“政策和程序的执行”。其中一些职责也与受益人自身的职责重叠，且记录不支持申请人关于公司将设有多个部门需要管理或管理员将有多名“助理”的陈述。

在回应RFE时，申请人提交了管理员20项职责的清单，与初始描述几乎没有相似之处。申请人表示，他将实施家具制造政策、整理木工材料、阅读蓝图和其他规格以确定要求、估算完成工作所需的材料和工人需求、分配工作、检查和视察工作进展、执行安全法规、订购材料和用品、履行一般办公室职责，以及处理工资单和其他人力资源文件。申请人未对职位描述所作的重大变更提供解释。

申请人声称，管理员职位与总经理和副总裁职位不同，在提交申请时已经填补。由于申请人声称有五名雇员，审理主任要求申请人提供向其员工支付工资的证据。申请人未回应此要求；然而，其初始证据已包括向部分所称员工签发的工资支票副本。根据申请人的组织结构图和商业计划，其以每月2500美元的工资雇用[已隐去]担任全职管理员职位。申请人提供了2018年8月1日，即申请提交前夕，向[已隐去]签发的支票副本。该支票金额为1,000美元，并表明他因“servicio tapiceria”获得报酬，该词译为“软包服务”。提交新办公室申请的申请人无需在提交时确立其已配备全部人员。然而，在此，申请人声称其大部分员工在提交时已经到位，期望其提交可信的

3 申请人提供了两家公司代表的信函。运输公司表示其服务将“每月提供两到三次”，而精加工公司表示其预计“每年提供十五天”服务。

该人员配置的文件记录是合理的。如果所称的管理员实际上从事软包工工作，这引发了关于管理员职位是否或何时将被填补的疑问。

“ 管理能力 ”的法定定义允许“ 人事管理者 ”和“ 职能管理者 ”。参见《移民与国籍法》第101(a)(44)(A)条。申请人未声称受益人将作为职能管理者受雇。人事管理者须主要监督和控制其他监督性、专业性或多管理性雇员的工作。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，除非所监督的雇员是专业人员。 ”4 同上。如果受益人直接监督其他雇员，受益人还必须有权雇用和解雇这些雇员，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)。

申请人主张受益人将监督两级管理或监督性雇员（副总裁和管理员）。如前所述，申请人表示副总裁将履行也包含在受益人职位描述中的职责，而其就管理员提交了两份非常不同的职位描述，且未充分佐证其已填补该职位的主张。申请人的证据必须证实受益人和其下属的职责与其在组织结构层级中的位置相对应；描绘下级雇员层级和管理职位头衔的图表不具有证明力，不能确立组织将足够复杂以支持管理职位。此外，即使我们认定申请人已确立受益人将监督一名下属主管，其仍必须确立其实际职责在一年内将主要具有管理性质。

根据申请人的商业计划，其预计在运营第一年的销售额将超过490,000美元。受益人是该公司唯一职责描述中包含任何销售和业务拓展职责的员工，因此，可以合理认定其将花费大量时间吸引客户并销售公司产品和服务，以确保公司实现其目标。此外，申请人并未表明其预计在运营第一年、甚至前五年内会雇用任何员工协助履行这些职责。

在审查全部证据后，我们认定申请人未充分说明受益人在初始运营年度及之后将从事何种工作，也未充分解释受益人如何在一年内摆脱对业务中非管理性日常销售活动的大量参与。因此，申请人未能证明受益人在申请获批后一年内将主要从事管理职责，或新办公室将支持一个管理职位。基于此理由，上诉被驳回。

4 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工作领域的最低条件。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、专科院校或神学院的教师。 ”

IV. 保留问题

鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并特此保留其关于受益人是否曾在国外担任高管职务的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对结果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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。