SEP232020_07D7101 · 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

案卷编号：10376544 日期：2020年9月23日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

表格I-129，L-1A经理或高管申请

申请人是一家木材加工与贸易公司，寻求依据L-1A分类继续受益人的临时雇佣，担任其董事长兼总裁；该分类适用于以经理或高管身份来美国受雇的非移民公司内部调职人员。移民与国籍法（本法）第101(a)(15)(L)条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。

加利福尼亚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其将以经理或高管身份雇佣受益人。现本事项因上诉而由本办公室审理。

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。见本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo），申请人未履行该责任。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，合格组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，连续一年以经理或高管身份，或以需要专业知识（specialized knowledge）的职位雇佣受益人。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以经理或高管身份继续为同一雇主或其子公司或关联公司提供服务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。

二、在美国以高管身份受雇

需要处理的唯一问题是，申请人是否证明其将在延期申请下以高管身份雇佣受益人。尽管审理主任还考虑了受益人是否会以本法第101(a)(44)(A)条所定义的经理身份受雇，但申请人并未主张受益人的职位具有经理性质。

“高管身份”是指在组织内担任的职务，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的自主权；并且仅接受该组织高层高管、董事会或股东的总体监督或指导。本法第101(a)(44)(B)条。

为符合L-1A非移民签证分类的高管资格，申请人必须证明受益人将履行本法第101(a)(44)(B)(i)-(iv)条法定定义中规定的高层职责。如果记录未能证明所提供职位满足全部四项要素，我们无法认定其为合格的高管职位。如果申请人证明所提供职位满足法定定义中规定的全部要素，申请人必须证明受益人将主要从事高管职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通运营活动。见Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)。

在确定特定受益人的职责是否主要为高管职责时，我们考虑申请人对工作职责的描述、公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、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在企业中的实际职责和角色的因素。

A. 工作职责

在2019年10月提交申请时，申请人表示受益人已经并将会以董事长兼总裁身份履行以下职责：

当前
在锯木厂启动阶段，董事长更多地参与日常运营，以确保公司妥善稳定下来。

- 就公司运营作出程序性决定。
- 审阅总经理和主管提交的绩效报告，包括运营报告和财务报表。
- 强化运营和财务决策的执行。根据需要修订程序和方向。
- 监督和控制管理团队的工作。确保公司朝着计划方向改进。

未来
随着公司稳定下来，董事长更多地关注长期发展。
- 监督和审阅整个公司的绩效。强化业务计划的执行。
- 完善组织结构。监督并建议将合适的人员安排在合适的职位上。

- 审阅、调整和批准业务战略和计划。监督战略和计划的实施。
- 开拓新的业务范围。
- 监督公司董事会；及时组织董事会会议。
- 创建和推广组织文化和价值观。影响员工共同实现公司目标和自我提升。

在拒绝意向通知（NOID）中，审理主任告知申请人，所提交的工作描述未证明受益人在日常基础上做什么。我们同意对初始工作描述的这项评估，因为其侧重于受益人对公司战略、政策、目标和监督的责任，而未提供任何具体例子，也未在申请人业务活动的背景下对其日常任务的性质提供任何见解。关于受益人雇佣身份（employment capacity）的结论性主张不足以满足要求。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); Avyr Assocs., Inc. v. Meissner, 1997 WL 188942 at *5 (S.D.N.Y.)。审理主任的NOID适当地强调了需要关于受益人典型职责的更多细节，以及关于他分配给具体任务的时间的信息。

NOID还通知了由一名USCIS官员于2019年5月进行行政实地走访所获得的潜在不利信息！该官员曾试图走访申请人位于~----------~北卡罗来纳州的地点，该地址也是本表格I-129（非移民工人申请）上列为受益人工作地点的地址。USCIS官员发现该公司未在该地点运营。
在对NOID的答复中，申请人解释说，I I办公室“ 曾经是所有经理开会的地方，但不是公司进行日常业务运营的工厂 ”。申请人表示“ 现在管理层通常在工厂开会 ”，但未解释为何在表格I-129上表明受益人将在I I办公室工作而未提及任何其他地点。此外，申请人指出受益人还在管理“ 国际上其他贸易业务和制造业务 ”，因此不在锯木厂进行“ 日常运营和报告 ”。申请人表示，他“ 在美国时每周 ”或“ 在国际旅行时每月 ”走访该工厂。1

关于受益人的工作职责，申请人表示他“ 被免除履行任何日常运营职责，专注于其高管职责，这些职责已在初始申请中描述 ”。申请人提供了以下清单作为“ 其部分日常工作的一些样本 ”：

a. 审阅和监控应付账款和应收账款，以确保账单正确支付且发票按期收到。

1 根据表格I-129上提供的信息，受益人在2017年8月22日之前最后一次国际旅行，该日期是其最近一次入境美国的日期，当时申请于2019年10月提交。

b. 结合库存状况和市场需求，每周制定生产计划。
c. 监控销售和销售计划，以控制库存和现金流。
d. 研究市场分析并与业务伙伴讨论，以预测市场趋势并作出战略业务决策。
e. 审阅月度、季度和年度财务报告，以维持健康的财务状况。
f. 结合生产、销售、库存和财务数据，管理现金流和营运资金。
g. 审阅管理层员工的绩效。就招聘、解雇和晋升作出决定。
h. 参加股东会议，分享公司绩效并宣布战略决策，如发展方向、销售目标、生产计划和财务预测。

申请人强调，受益人“作出高层和战略管理决策，如生产计划、销售目标、财务预测和现金流管理”。

在否决决定中，审理主任认可了申请人关于营业地点的解释，但认定其未就申请材料中使用I IN orth Carolina地址一事提供充分解释。审理主任还指出，申请人在对NOID（意向否决通知）的答辩中“未能提供关于受益人职责的额外证据”。

在上诉中，申请人坚持称其在原始提交材料中及对NOID的答复中已提供了受益人职责的“详细描述”，并声称其“再次提交受益人的详细职位描述”以支持上诉。

经审查，审理主任似乎未考虑申请人在对NOID的答复中提供的八项“样本”职责清单。然而，这些额外职责与提交时提供的宽泛职位描述一并考虑，仍不能满足申请人提供受益人将履行服务的详细描述这一举证责任。我们注意到，其中若干样本职责与分配给申请人总经理（即受益人的直接下属）的职责相同。具体而言，根据申请人的陈述，总经理同样负责作出雇用和解雇决定并进行绩效评估、定期审查财务并监督现金流以确保公司财务健康、提出并指导业务计划和战略的实施、审查市场分析以作出商业决策，以及整合生产、销售、库存、人事和会计信息。申请人未就两名高级员工之间职责重叠一事提供任何解释。

此外，该样本职责清单仅被声称代表“受益人部分日常工作”，因此并未意图提供其实际日常职责的完整描述，也未说明受益人将如何在不同的职责领域和具体任务之间分配时间，以支持其实际职责将主要为行政性质的主张。申请人将受益人的职责列为既包括模糊且不具体的行政任务，也包括行政性或运营性任务（例如审查应付账款和应收账款），但未

量化受益人在这些不同职责上花费的时间。因此，我们无法确定受益人是否将主要从事行政人员的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

最后，为支持上诉，申请人提交了受益人职责的额外描述。与先前版本不同，新描述为每个职责领域分配了时间百分比。然而，该描述在其他方面与先前提供的描述相似，因为其侧重于受益人的权限层级和范围，而非解释其日常时间所从事的任务。例如，申请人表示其将35%的时间用于监督和审查“ 整个公司的整体业绩 ”，另将30%的时间用于与公司计划和战略相关的职责，包括规划“ 长期业务发展战略 ”、规划公司的“ 增长路线图和战略 ”、审查年度业务计划，以及就“ 业务战略和计划及方案 ”作出最终决定。

罗列受益人模糊的工作职责或宽泛表述的商业目标是不够的；法规要求提供受益人日常岗位职责的详细描述。实际职责本身将揭示雇佣的真实性质。Fedin Bros. Co., 724 F. Supp. at 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。在此，申请人未提供必要的细节或对受益人日常活动过程的充分解释，尽管受益人自2016年以来已担任所提供职位，且关于其典型职责的信息应当易于获取。

受益人占据申请人组织层级中的最高位置并担任其董事长兼总裁这一事实，并不必然确立其将以该法第101(a)(44)(B)条意义上的行政身份受雇。根据法规，该分类的资格要求职位职责在性质上“ 主要 ”为行政性。同上。因此，尽管受益人可能管理或指导企业并对公司政策、战略和人员拥有必要层级的权限，但其对这些商业事务的裁量权不足以确立其实际职责将主要为行政性质。

如前所述，我们还必须在申请人业务的背景下考虑所提交的职位描述，这要求审查业务的性质、其结构及其人员配置水平。基于下文讨论的理由，申请人未能确立提交时在职的员工能够支持受益人担任要求其履行主要为行政级别职责的职位。

B. 人员配置和组织结构

如前所述，申请人表示其经营木材加工和贸易业务，并称其在2019年10月提交申请时有15名员工。申请人提交了一份组织架构图，确定受益人的直接下属为一名总经理和一名秘书。该图显示一名办公室经理向秘书汇报，而所有其他员工直接或间接向总经理汇报。这些员工包括一名工厂经理，其监督四名设备操作员、四名木材包装工、两名装载机操作员和一名卡车司机。最后，该图显示公司有林务员、安全经理和维护员工的空缺职位。

申请人提交了2018年和2019年上半年向员工支付工资的证据，并提交了一份人员名单，显示架构图上所列员工的雇用日期，其中一些员工于2019年第三季度被雇用，因此未在提交的工资单文件中报告。总经理和秘书均不在公司工资单上。

在NOID中，审理主任告知申请人，一名USCIS官员在进行实地考察时与公司的一名人员进行了交谈。该人员告知该官员，其并非总经理，不受雇于该组织，每周仅在锯木厂停留30分钟。他指明另一人为负责日常运营的经理。审理主任指出，该人员及……（秘书）列在组织架构图上，但未包含在工资和工资单文件中。审理主任还指出，提交的组织架构图、工资记录和季度工资报告之间存在其他不一致之处，并告知申请人，无法明确谁受雇于该组织。

作为答复，申请人提交了一封来自某人的信函，该人声明其与另一人为“少数股东，参与并负责公司管理并向受益人汇报”。他解释称，其每周仅在申请人的工厂停留30分钟，因为其“还管理其拥有的其他锯木厂”，但指出其每天与工厂经理和秘书沟通。该人还回应了初始组织架构图与工资单及季度工资文件之间的不一致之处，指出2019年夏季员工流动率显著。

为支持其对NOID的答复，申请人提交了：一份更新的组织架构图，显示其较低层级员工中还有一些额外流动；其北卡罗来纳州2019年第三季度季度工资报告的副本；以及一份似乎包含2019年所有加入或离开公司人员的总员工名单。该证据显示，据某人所称负责管理工厂日常运营的办公室经理于2019年8月离开公司，尽管她出现在提交时及对NOID答复时提交的组织架构图上。

在否决决定中，审理主任认定申请人未完全解决NOID中讨论的不一致之处，也未解释为何没有员工在I-129表所列地点工作。审理主任举例指出，申请人2019年第三季度季度工资报告列有30多名员工，但表明该季度每个月仅雇用12名员工。

在上诉中，申请人坚持认为提交的工资证据与组织架构图之间“没有不一致之处”。其强调提交了表格，显示2019年工作的每名员工的雇用日期，并质疑审理主任是否审查了该证据。申请人还坚持称其在提交时提交了证据，证明其工厂运营位于I IN orth Carolina，且从未声称其所有员工都在申请材料所示地点工作。

经审查，尽管申请人已解决了审理主任观察到的一些不一致之处（其中一些是由较低层级员工的频繁流动造成的），但记录并未明确确立申请人工厂运营中现有的管理结构。申请人

一致陈述称，受益人依赖总经理、秘书和工厂经理来处理工厂活动的日常监督，而[已隐去]则称，办公室经理[已隐去]负责管理工厂的日常运营。然而，记录中关于这些关键下属雇员各自的雇佣情况存在模糊之处。

关于总经理职位，我们注意到，申请人（Petitioner）在本案中的初始证据包括其于2016年代表受益人（Beneficiary）提交的初始L-1A申请（initial L-lA petition）的副本。该申请包含一封信函，表明申请人曾雇用[已隐去]为其全职总经理，年薪为$55,000.1[已隐去]现通过其对NOID的答复中的陈述主张，其管理职责通过电子邮件、电话以及每周30分钟对工厂的走访来履行，其并非雇员，其管理若干其他不相关的锯木厂业务，且其不领取工资而是通过奖金获得报酬……申请人指出，其提交了一份日期为2016年的公司决议，该决议表明[已隐去]将获得公司净利润的10%作为“管理奖金”，但申请人未解释其早先向用户所作的陈述，即其还作为全职雇员领取工资。

此外，尽管申请人提交了其总经理的职位描述，但其中包含的“管理规则”、人事和财务职责以及业务规划职责似乎与受益人所称的职责重叠。申请人表示，其将大部分时间用于指导销售和营销活动，包括指导一个似乎在公司内并不存在的“销售团队”。基于上述情况，我们无法确定[已隐去]投入多少时间用于公司管理、其履行何种职责，或其在多大程度上使受益人免于从事非行政性职责。

记录在申请人雇佣秘书[已隐去]方面同样存在不足。为支持先前申请而提交的证据表明，该个人是一名年薪50,000美元的[已隐去]雇员，但申请人现在声称其仅作为少数股东获得奖金。该个人不在工资单上，且没有独立证据证明其是否为申请公司履行职责或履行到何种程度。申请人表示，秘书履行若干行政职责，但也负责培训新员工，鉴于申请人所承认的人员流动率，这似乎需要投入大量时间。
关于办公室经理，我们注意到，尽管[已隐去]向uscis官员表示[已隐去]担任该职位并是管理工厂日常运营的人，但为回应NOID而提交的证据表明，她于2019年8月离开公司，即在提交申请之前。然而，申请人仍将其保留在组织架构图上，且未表明其已雇用任何人替代其办公室经理职位。
最后，申请人一直表示[已隐去]于2018年11月加入公司担任其工厂经理，且其继续担任该职位。申请人先前为受益人提交的L-1A申请表明，工厂经理是一个受薪职位，当时任职者每周赚取800美元（年薪41,600美元）。然而，申请人的工资单证据表明，[已隐去]是一名兼职小时工，每小时赚取11.00美元。此外，为回应NOID而提交的人员名单表明，申请人曾在2019年6月[已隐去]在其工资单上期间短暂雇佣了另一名个人[已隐去]作为其工厂经理。

[已隐去]所列工资为每小时24.04美元（约每年50,000美元）。[已隐去]在2019年前三个季度赚取约13,360美元，2018年仅赚取9,600美元。该证据引发了关于申请人是否如所称以全职工厂经理职位雇佣他的疑问。

总体而言，尽管较低级别员工的频繁流动解释了审理主任所指出的部分人员配置不一致之处，但证据未能充分记录申请人对四名关键员工的雇佣情况，据称这些员工使受益人免于参与工厂日常运营的管理、监督及其他运营和行政方面的事务。申请人还表示，在其填补空缺的林业员职位之前，其依赖“独立第三方林业员进行原材料采购”，但未记录其使用这些服务的情况。

“行政能力”一词的法定定义侧重于个人的高级职位。根据该法条，受益人必须有能力“指导管理”并“制定”组织或其重要组成部分或职能的“目标和政策”。《移民与国籍法》第101(a)(44)(B)条。为表明受益人将“指导管理”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。个人不会仅因其拥有行政头衔，或因其作为所有者或唯一管理雇员“指导”组织、重要组成部门或职能，就被视为该法条下的行政人员。

在此，申请人未能充分记录其所称对总经理、工厂经理、办公室经理和秘书的全职雇佣，据称这些人员支持受益人的行政职位。因此，申请人未能确立该组织是如何管理的，未能支持其关于受益人主要关注其总体目标和政策的声称，也未能证明受益人免于参与其日常运营所必需的非行政性任务。

在上诉中，申请人强调受益人的“行政能力已在初始L-1A申请和L-1A延期申请中获得uscis认可”。uscis已澄清，“裁决者的事实认定权……不应受任何先前申请批准的约束，而应基于每个案件的是非曲直。”uscis政策备忘录，PM-602-0151，《撤销关于在非移民身份延期申请裁决中对先前资格认定给予尊重的指导意见》（2017年10月23日），https://www.uscis.gov/sites/default/files/userS/Laws/Memoranda/2017/2017-10-23Recission-of-Deference-PM6020151.pdf。该备忘录还强调，“举证责任仍由申请人承担，即使在寻求非移民身份延期的情况下也是如此。”同上。

基于随本申请提交的证据，申请人未能履行其举证责任，以证明其将在延期申请下以行政能力雇佣受益人。因此，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。