SEP302019_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。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

关于 H-S-USA CORP. 案 日期：2019年9月30日

对加利福尼亚服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家货运服务公司，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董事长。《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临时从事管理或行政职务。

加利福尼亚服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能按要求证明受益人在国外受雇担任管理或行政职务。此外，审理主任认定申请人未能证明受益人将在美国担任管理或行政职务。

在上诉中，申请人主张受益人在国外符合行政人员的资格，并且在美国也将符合该资格。申请人辩称，审理主任不当要求受益人监督专业下属才能符合行政人员的资格。申请人进一步主张，受益人在国外主要从事的并非不符合资格的经营性职责，在美国也将如此。申请人还称，审理主任对其施加了过重的负担，要求其描述受益人在国外和美国的所有职责。

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，符合资格的组织必须在受益人申请进入美国之前的三年内，连续一年雇用受益人从事“ 管理、行政或涉及专业知识 ”的职务。该法第 101(a)(15)(L) 条。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供其服务，担任管理或行政职务。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)。

关于 H-S-USA Corp. 案

二、在美国担任管理或行政职务

我们将处理的第一个问题是，申请人是否证明受益人将在美国受雇担任管理或行政职务。申请人并未主张受益人将受雇担任管理职务。因此，我们将分析限于受益人是否将受雇担任行政职务。

在审查特定受益人的行政职务时，我们将审查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，并说明这些职责是否属于行政职务。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除要求的工作职责描述外，我们还会审查公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行经营性职责、业务的性质，以及任何其他有助于了解受益人实际职责和在业务中角色的因素。因此，我们将结合有关申请人业务性质、人员配置水平和组织结构的证据，讨论有关受益人工作职责的证据。

A. 职责

根据行政职务的定义，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)（未出版的目录决定）。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的经营性活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人称其于2015年成立为一家货运公司，“ 在美国从事仓库、港口运输和长途运输业务 ”。申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时进一步表示，其租用了一个8,000平方英尺的仓库，并已成为“ 1 Is contracted warehouse ”。申请人称受益人担任公司的“ 最高行政人员 ”，并提供了受益人的详细职责描述，包括以下部分职责：

- 制定和调整公司的管理政策和战略，
- 监督战略目标和目的的落实，
- 为组织在理念、使命、战略和目标方面的成就提供指导和领导，
- 向董事会报告并主持每次董事会会议，
- 加强和/或制定、实施和执行政策和程序，
- 制定公司战略规划以实现商业计划中的目标，
- 建立全公司范围的报告、项目控制、财务控制和员工关系系统和程序，

- 设定和推动公司的文化、价值观和行为，
- 通过传达公司发展方向的战略和愿景来设定方向，
- 调整公司整体财务和会计管理系统，
- 决定将资本分配至公司的优先事项，
- 考虑公司的重大支出并管理公司的资本，
- 指导和评估公司的财务职能和绩效，
- 识别并考虑公司哪些领域效率最高，
- 与董事会合作制定战略愿景以及合同的开发和谈判，
- 审查和批准部门经理编制的重大部门目标，
- 解决部门经理之间的分歧并监督其绩效，
- 监督组织的投资和运营，
- 指导部门经理通过成本分析支持确保项目成功，
- 制定和监督品牌战略和行动计划的实施，
- 领导和促进高级项目规划和创意，
- 确保采取适当措施纠正不理想的结果，
- 向董事会和外国母公司提出财务建议，
- 监督公司的资本结构，确保债务、股权和内部融资的最佳组合，
- 监督公司所有财务报告活动的管理和协调，包括：组织收入/支出和资产负债表报告、向资助机构提交的报告、组织和合同/赠款预算的制定和监控，
- 监督融资战略和活动以及银行关系，
- 确保安装适当的控制措施并批准佐证文件，
- 制定和调整人力资源政策和目标，如工资、加薪、绩效奖金、佣金和福利计划，
- 在规划和执行工作中推广所有安全政策和最佳实践，
- 建议补救措施和改进，
- 代表公司与大型重要公司谈判，
- 代表公司参加行业会议并批准重大投资或商业合同，以及
- 与关键客户保持良好关系。

尽管受益人的职责描述很长，但内容含糊，申请人提供的文件很少能证实其日常符合资格条件的行政级别任务。职责描述包括若干可适用于任何行业任何行政人员的通用职责，对受益人实际的日常行政任务提供的见解很少。例如，申请人没有充分详细说明或记录受益人将制定的政策、目标和战略或新部门、他将实施的理念或使命、他将制定的政策和程序、他将建立的财务会计和管理系统、他将分配的资本或他将批准的重大支出。同样，它没有阐明或记录受益人将获得董事会批准的目标、计划和政策、他将确保遵守的合同和项目要求、他将实施的品牌战略和行动计划、他将促进的高级项目规划，或他将监督的资本结构、债务和融资。

和程序、他将建立的财务会计和管理系统、他将分配的资本或他将批准的重大支出。同样，它没有阐明或记录受益人将获得董事会批准的目标、计划和政策、他将确保遵守的合同和项目要求、他将实施的品牌战略和行动计划、他将促进的高级项目规划，或他将监督的资本结构、债务和融资。

此外，申请人没有详细说明或提供支持性证据来证实受益人将与之合作的资助机构、他将监督的“ 合同/赠款预算 ”、他将管理的银行关系、他将向董事会提供建议的合同、他将实施的人力资源政策、他将执行的安全和最佳实践政策，或他将监督的谈判和关键客户。具体细节显然是表明受益人的职责是否主要具有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), ajf'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

在上诉中，申请人主张审理主任对其施加了过重的负担，要求其描述受益人的每一项日常职责。然而，我们不同意提交可信的细节和支持性文件来证实受益人的日常行政级别任务构成“ 过重的负担 ”。我们指出，申请人有责任确立所寻求的移民福利的资格。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。

此外，申请人列出了受益人的几项职责，这些职责似乎与其经营拥有几辆卡车的货运业务关系不大，例如受益人管理赠款、在没有明显销售人员的情况下决定佣金和奖金；从事“ 项目规划 ”和“ 计划要求 ”，以及实施“ 品牌战略 ”。没有进一步的解释和证据，不清楚这些职责与申请人的货运业务有何关系；事实上，受益人的职责中没有提及该具体业务。此外，申请人表示受益人将“ 批准美国业务合作伙伴并根据当前市场情况拒绝提案 ”和“ 批准服务提供商和协议；”然而，几乎没有迹象表明也没有文件支持其所指的是哪些业务合作伙伴、提案、服务提供商或协议。

在申请人提供与受益人活动相关的支持性文件的范围内，这些证据反映了他履行不符合资格的运营职责。例如，申请人提交的文件反映受益人于2018年9月和10月支付了仓库租金，并于2019年3月再次支付，以及他于2017年8月为货运业务购买卡车。美国公民及移民服务局（USCIS）记录显示，受益人此前曾于2016年1月至2017年1月左右持L-1A非移民签证在美国为申请人工作；然而，值得注意的是，申请人提交的细节和文件很少，以证实他在此期间履行了职责描述中列出的符合资格的职责，或将其职责下放给下属和声称的部门经理。

1 申请于2018年12月17日提交。

Matter of H-S-USA Corp.

受益人是否为行政雇员取决于申请人是否已履行其举证责任，证明其职责“ 主要 ”是行政性的。参见法案第101(a)(44)(B)条。在此，申请人没有记录受益人的职责中行政职能占多大比例，不符合资格的职责占多大比例。申请人提供了反映受益人参与不符合资格的运营任务的文件，但没有量化他在这些不符合资格的职责上花费的时间。因此，我们无法确定受益人是否将主要履行行政人员的职责。参见IKEA US, Inc. v. US. Dept. of Justice, 48 F. Supp. 2d 22, 24 (D.D.C. 1999)。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但他将管理或指导业务这一事实并不必然确立其符合法案第101(a)(44)(B)条含义内以行政身份作为公司内部调任人员的分类资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责“ 主要 ”具有行政性质。同上。受益人可以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的权力级别；然而，仅凭职位描述不足以证明他的实际职责将主要具有行政性质。

B. 人员配置

如果人员配置水平被用作确定个人是否以行政身份行事的因素，我们会考虑组织的合理需求，结合组织的总体目的和发展阶段。参见法案第101(a)(44)(C)条。

申请人提交了一份日期为2018年11月的组织架构图以支持申请，该日期大约在申请提交之日或之前，表明受益人将监督调度、仓储、运输、财务和行政经理。2 调度部门经理被显示为监督一名调度员，而图表反映仓储部门经理监督一名库存员工、一名监督两名运营助理的运营员和两名叉车司机。同时，运输部门经理被显示为监督十二名“ W2司机 ”，财务部门经理监督一名文员和一名簿记员。最后，图表表明行政部门经理监督一名前台员工和一名管理员。

如前所述，申请人主张受益人将符合行政人员的资格。“ 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。法案第101(a)(44)(B)条。根据法规，

2 我们承认申请人还提交了一份日期为2019年2月的组织架构图以回应审理主任的RFE；然而，我们指出，我们分析的连接点必须集中在申请提交之日或2018年12月时公司的组织结构。申请人必须证明移民福利的所有资格要求从提交之时起并持续通过裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

Matter of H-S-USA Corp.

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 ”。根据定义，受益人必须主要关注组织的广泛目标和政策，而不是企业的日常运营。个人不会仅仅因为拥有行政头衔或因为作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而被视为法规下的行政人员。受益人还必须行使“ 广泛的自由裁量决策权 ”，并且仅接受“ 来自组织更高级别行政人员、董事会或股东的总体监督或指导 ”。同上。

记录中存在差异，使人们对申请人截至申请提交之日所主张的组织结构以及受益人当时是否在复杂组织层级的顶端行事产生疑问。例如，为支持申请，申请人表示其有28名员工，“ 包括11名独立承包商 ”。然而，提交的2018年第三季度加州州工资税文件表明其仅雇用了十个人。此外，申请人2018年第三季度加州州工资税文件中包含的员工只有八名列在相应的组织架构图中，其中仅包括受益人声称的三名经理；具体是调度、运输和行政经理。此外，州工资税文件仅显示少量声称的运营员工；即声称的文员、库存员工、前台员工、叉车司机、调度员和一名仅赚取名义工资的管理员。

然而，在2019年3月回应审理主任的RFE时，大约三个月后，申请人提供了2018年第四季度的加州州工资文件，列出了22名员工，而上一季度的文件仅显示其声称的组织结构中包含八名员工。申请人没有解释公司员工在季度州工资税文件中仅从2018年9月（八名确认员工）到2018年10月（16名列出的员工）一个月内大幅增加的原因。总之，这些差异使人们对受益人在申请提交时是否在复杂组织层级的顶端行事产生疑问。申请人提交的支持性文件很少，以证实申请人组织层级中声称的成员在其主张的角色中行事，包括受益人将任务下放给其声称的下属经理的证据，这加剧了这种不确定性。申请人必须通过独立的、客观的证据来解决记录中的这些不一致和模糊之处，指向真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，申请人就受益人声称的下属经理提交了含糊的职责描述，这些描述不足以证明其在复杂的组织层级中行事，且主要职责是设定组织的目标和政策。例如，申请人称调度经理负责指导“ 调度部门员工 ”，包括确定路线工作任务分配、处理服务请求、维护与托运人和经纪人的关系以及维护准确的日志。然而，该职责描述中几乎没有可信的细节，例如该员工管理哪些路线的说明、他们从哪些客户处接收服务请求、他们与哪些托运人或经纪人合作，或所维护日志的证据。

同样，申请人称仓库经理负责监督仓库部门；具体而言，发起、协调和执行项目、运营、人事政策和程序，研究立法以符合仓储、物料搬运和运输要求，就所需行动向管理层提供建议，编制年度仓储预算，发起纠正措施，以及选择和培训仓库员工。然而，该仓库经理的职责描述再次遗漏了证明他们实际会担任该角色的关键细节，例如他们将执行的政策和程序、他们将确保执行的±律：他们设定的预算、他们向上级管理层建议的问题、他们发起的纠正措施或他们开展的培训。

此外，申请人就受益人声称的其他经理提供了同样笼统的职责描述。例如，其称运输经理将负责设备、车辆或设施的维修和保养，制定政策、程序、目标或目的，实施运输服务的日程或政策变更，确保遵守行政政策和程序，进行安全审计，规划路线和装载调度，通过发布运输策略应对气候变化问题，以及编制部门预算。但是，该职责描述再次未提供可信的细节以充分佐证该下属职位，例如他们完成或将要完成的维修、他们设定或将要设定的政策、程序、目标或目的、他们实施或将要实施的日程或政策变更、他们管理或将要管理的路线和装载调度、他们发布或将要发布的应对气候变化的运输策略，或该部门预算的信息。

作为另一个例子，申请人称行政经理负责协调行政程序和系统以设计简化流程的方法，提供辅导和指导以确保最大效率，促进业务运营，以及确保遵守政策和法规；然而再次，几乎没有说明所指为何种程序、系统、流程、运营和法规。

最后，申请人表示财务经理负责提供公司应采取的策略，将绩效与业务计划进行比较，制定新的长期业务计划，管理预算，评估降低成本的机会，监督财务部门，以及设定目标和目的并设计实现这些目标和目的的框架。然而，该财务经理的职责描述再次未提供佐证该角色的重要细节，即所提及的策略、业务计划、预算、降低成本的努力、目标、目的或所讨论的框架。事实上，缺乏针对这些下属经理活动的具体细节尤其值得注意，因为申请人在提交申请时将其列入组织架构图，但截至2019年4月本上诉之日，仍几乎未提供关于其具体任务和成就的细节。总之，我们认为受益人下属经理的职责描述不够可信，不足以证明受益人将担任复杂组织层级的负责人，且其主要职责将是更高层级的行政职责。

总之，申请人就受益人提供的美国职责描述过于含糊，未能充分传达其实际的日常行政级别任务。确实，受益人的职责描述似乎包含若干提及的职责，而这些职责在

Matter of H-S-USA Corp.

考虑到公司的业务和运营，这些职责显得不可信；除此之外，佐证文件反映其可能参与企业的日常运营事务，而非主要设定目标和政策。此外，记录中没有任何证据表明受益人将职责下放给其声称的下属，尽管其此前已担任该角色约一年。此外，申请人提交的州工资文件和其他薪资证据对其声称的组织结构以及受益人下属所声称级别经理的含糊职责描述留下了疑问。总之，证据未能充分证明受益人可能将在复杂的组织层级中行事，主要设定目标和政策。

因此，基于上述理由，申请人未能证明受益人将在美国以行政身份行事。

III. 以行政身份进行的国外雇佣

如我们已讨论的，审理主任还以申请人未能证明受益人在国外以行政身份受雇为由驳回了申请。由于上述不合格认定的决定性效力；即，我们维持审理主任关于申请人未能证明受益人将在美国以行政身份行事的结论，我们将仅简要处理审理主任涉及的剩余问题。

在以这些理由驳回申请时，审理主任认定受益人的国外职责过于含糊，并指出缺乏受益人国外下属的职责。经审查，我们同意审理主任的意见，即所提供的证据未能充分证明受益人在国外以行政身份行事。

申请人表示其国外母公司由受益人于2009年设立，并称其“ 拥有50多套建筑和大型机械设备[sic] ”，“ 在中国完成了许多大型项目 ”，且有94名正式全职员工。

同样，尽管申请人就受益人提交了冗长的国外职责描述，但所述职责笼统，且记录缺乏佐证文件以证明受益人主要从事这些声称的行政级别任务。具体细节显然是判断受益人职责是否主要为行政性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规而已。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. at 1103, 1108.

例如，申请人未充分详述和记录受益人设立和调整的管理、财务、销售、项目、政策、目标和策略，其制定的市场计划和销售策略，其作出的具体决策，其维护的与大型客户的业务关系，以及其执行的股东最终决策。此外，申请人未解释并以文件支持其制定的人力资源政策和管理系统、其培训的高层员工、其设定的销售目标 and 目的，或其聘用或解雇的关键员工。申请人也未描述或记录受益人设定的财务策略、计划和政策，其监督的融资和贷款，以及会计系统和财务

职能。同样，这种细节的缺乏值得注意，因为申请人主张受益人自2009年以来一直在国外担任其角色（其在美国的时间除外）。事实上，受益人的国外职责描述与其美国职责描述大体相似，尽管申请人声称其监督一家在中国从事大型项目的建筑公司，其业务和范围与其声称在美国的角色大不相同。

事实上，就申请人提供的关于国外雇主活动的细节而言，这些细节几乎未能可信地反映其实际在国外承担的职责和成就。申请人提供了公司完成的、基本未加解释的项目的例子，例如“ I I河南岸堤防工程 ”或“ I I~--~!帆船中心周边配套道路 ”等若干项目。然而，申请人未解释受益人在这些不同项目中的具体参与，也未描述其在这些项目中履行的符合资格的行政级别职责。也几乎没有佐证文件证明受益人在国外复杂组织层级中履行行政级别职责；即，其在中国一家完成大型项目的建筑公司担任负责人约十年。

基于上述理由，申请人未能证明受益人在国外以行政身份受雇。

IV. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未能证明受益人将在美国受雇于管理或行政职位，或证明其在境外受雇于管理或行政职位。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of H-S-USA Corp., ID# 6058874 (AAO Sept. 30, 2019)