MAY192021_01B5203 · 普通EB-2 · 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：12510852 日期：2021年5月19日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，高级学位专业人士移民申请

申请人寻求以第二优先移民类别——即拥有高级学位或其同等学历的专业人士——雇用受益人担任基督教小学教师。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)(A)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(A)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人符合所提供职位的最低要求以及高级学位专业人士分类的要求。审理主任随后批准了复议动议，并基于相同理由维持否决。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。行政上诉办公室（AAO）对本案问题进行重新审查（de novo）。参见 Matter of Christo's Inc.，26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、基于就业的移民

作为高级学位专业人士的移民通常遵循三步程序。为在美国永久填补一个职位而雇用外国工人，潜在雇主必须首先获得美国劳工部（DOL）的认证。参见本法第212(a)(5)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)。DOL批准表明没有足够的美国工人能够、愿意、合格且可胜任该职位。同上。劳工证还表明雇用该外国国民不会损害从事类似工作的美国工人的工资和工作条件。同上。

如果DOL批准了该职位，雇主接下来必须将经认证的劳工申请连同移民签证申请一并提交给美国公民及移民服务局（USCIS）。参见本法第204条，8 U.S.C. § 1154。除其他事项外，USCIS考虑受益人是否符合经认证职位的要求以及所请求的移民签证分类。如果USCIS批准该申请，外国国民最终可以在美国境外申请移民签证，或者如果符合资格，在美国境内调整身份。参见本法第245条，8 U.S.C. § 1255。

对于所请求的第二优先移民类别——即拥有高级学位或其同等学历的专业人士——“ 高级学位 ”一词在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规中定义如下：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的法规规定，高级学位专业人士的申请必须附有以下之一：

(A) 显示该外国人拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录；或
(B) 显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该外国人在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。

二、所提供职位的要求

该申请附有一份劳工证，优先日期为2018年10月30日。1 劳工证H部分规定所提供职位具有以下最低要求：

H.4. 教育：教育硕士学位。
H.5. 培训：无要求。
H.6. 所提供职位的工作经验：无。
H.7. 替代学习领域：基督教教育中的宗教教育或相关领域。
H.8. 替代的教育与经验组合：不接受。
H.9. 外国同等学历：接受。
H.10. 替代职业的工作经验：无。
H.14. 特定技能或其他要求：[空白]

劳工证J部分规定，受益人拥有加利福尼亚州[已隐去]学院基督教教育宗教教育硕士学位，于2018年完成。记录中包含受益人的学位证书副本和[已隐去]学院的成绩单。学位证书日期为2019年5月8日，成绩单列出的毕业日期为2019年5月8日。

三、受益人的资格

申请人必须证明受益人在申请优先日期之前拥有随附劳工证上指定的所有教育、培训和经验。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、(12)；另见 Matter of Wing's Tea House，16 I&N Dec. 158, 159 (Acting Reg'l Comm'r 1977)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

1 优先日期是DOL接受劳工证进行处理的日期。参见8 C.F.R. § 204.5(d)。

在本案中，申请人请求基于受益人拥有[已隐去]于2019年5月8日——即优先日期后六个多月——颁发的硕士学位，将受益人分类为所提供基督教小学教师职位的高级学位专业人士。

在意图否决通知（NOID）中，审理主任告知申请人，记录不足以证明受益人在2018年10月30日优先日期时符合所提供职位的资格，因为该学位直到2019年5月8日才被授予。

在回应NOID时，申请人解释称受益人于2018年8月25日完成了硕士学位的要求。然而，由于[已隐去]每年仅在5月举行一次毕业典礼，受益人错过了截止日期，直到2019年才参加毕业典礼。申请人提交了一份来自[已隐去]的毕业证书，显示“完成日期”为2018年8月25日，以及一封来自[已隐去]注册主任解释这两个日期的信函，还有[已隐去]新签发的成绩单，列出受益人的硕士项目及状态为“毕业生”，毕业日期为2019年5月8日。成绩单还列出受益人的证书为“宗教教育硕士”，“授予日期”为2019年5月8日，“结清日期”为2018年8月25日。

审理主任否决了该申请，认定记录仍不足以证明受益人符合所提供职位和高级学位分类的资格。审理主任发现，随NOID回应提交的新签发成绩单包含初始申请所提交成绩单上未显示的授予日期和结清日期的注释。审理主任还发现，[已隐去]直到2019年4月16日才成为经认证的高等教育机构，因此即使受益人被视为已于2018年8月25日获得硕士学位，该学位也不是由经认证的学院或大学授予的。

审理主任随后批准了复议动议并维持否决。在维持否决时，审理主任依据 Matter of O-A-, Inc., Adopted Decision 2017-03 (AAO Apr. 17, 2017)，认定记录中未包含“临时证书”以证明受益人于2018年8月25日获得学位。[2] 审理主任还认定，“即使申请人提供了临时证书以证实其关于受益人于2018年8月25日获得学位的说法，该学位也不会被考虑，因为[已隐去]当时未获认证。”

在上诉中，申请人主张 Matter of O-A-, Inc. 的政策适用于本案，但审理主任特别要求“临时证书”是错误的，因为所涉学位是美国学位。申请人还主张USCIS错误地要求美国高级学位必须由经认证的学校颁发。申请人称[已隐去]的预认证状态“是一个

[2] Matter of O-A-, Inc. 认定“官方学术记录”不限于文凭。例如，大学在与事件同时签发的临时证书（声明包括所需课程在内的所有学位要求均已满足）连同成绩单构成官方学术记录，可以证明受益人完成了学位的所有实质性要求且大学批准了该学位。同上，第4页。

确保受益人授予学位的学院是一所具有适当学术质量的机构这一事实，对受益人移民申请中的学术资格不产生也不应产生任何负面的决定性影响。 ”

A. 学位授予日期

管辖高级学位专业人士类别的法规和条例使用的是 “ 学位 ” 和 “ 官方学业记录 ” 这两个术语，而非 “ 文凭 ”。申请人必须提交一份 “ 官方学业记录 ”，证明受益人拥有等同于美国学位的外国 “ 学位 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此，“ 官方学业记录 ” 并不限于文凭。3 据此，我们必须进行个案具体分析，以确定受益人是否完成了获得该学位所需的全部实质性要求，以及大学是否通过官方学业记录证明其已批准该学位。

在确定某份文件是否为证明所主张学位的官方学业记录时，我们可以考虑该文件是否由大学在其正常业务过程中签发；该文件是否与相关事件同期签发；以及该文件是否表明所有学位要求（而不仅仅是所需课程）均已完成。申请人负有举证责任，证明该学位的所有实质性要求均已满足，且该学位事实上已获得负责的大学机构批准。

在审查全部记录（包括已签发的毕业证书、学业成绩单，以及一封来自[已隐去]注册主任的信函，该信函核实了年度毕业典礼安排及成绩单上的两个日期）后，我们认定申请人已证明受益人完成了宗教教育硕士学位所需的全部实质性要求，且该学位已于2018年8月25日获得[已隐去]批准。4 因此，我们将撤销审理主任决定中的这一部分。

B. 签发学院的认证情况

记录显示，在受益人完成宗教教育硕士学位要求之时，[已隐去]并未获得完全认证。正如审理主任在其决定中指出的，[已隐去]自2015年10月27日至2019年4月15日处于预认证状态，但直至

3 见同上。
4 我们还查阅了全球教育电子数据库（EDGE），该数据库是由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的 “ 用于评估外国教育资质的网络资源 ”，AACRAO是 “ 一个非营利性、自愿性的专业协会，拥有超过11,000名高等教育招生与注册专业人士，代表40多个国家的2,600多所院校。 ” 见 http://www.aacrao.org/who-we-are；另见 http://edge.aacrao.org/info.php。EDGE就美国以官方成绩单代替官方文凭的情况包含以下说明：

在美国，参加毕业典礼的毕业生通常会收到一张用丝带包裹的卷起的空白纸。官方文凭会在数月后邮寄。但在此期间，学生可以获得一份带有 “ 学位声明 ” 或 “ 学位说明 ” 的官方成绩单，证明他们确实已完成该学位的所有要求、学位名称以及学术评议会批准该学位的日期。

直至2019年4月16日才获得完全认证，此时距受益人完成学位要求已超过六个月。

尽管8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规语言并未明确规定学位必须来自经认证的学院或大学才能符合“ 高级学位 ”的条件，但该要求隐含于法规之中。《移民与国籍法》是一部在全国范围内适用的联邦法规。实施该法的法规，包括为《移民与国籍法》第203(b)(2)条之目的界定“ 高级学位 ”的8 C.F.R. § 204.5(k)(2)，以及为《移民与国籍法》第203(b)(3)条之目的界定“ 专业人士 ”的8 C.F.R. § 204.5(l)(2)，同样在全国范围内适用。确保其学位获得全国认可的唯一途径，是教育机构获得经美国教育部（DOE）和高等教育认证委员会（CHEA）认可的地区认证机构5的认证。见 Yau v. INS, 13 I&N Dec. 75 (Reg' Comm'r 1968)（由未经认证机构颁发的学位不符合授予优先类别的法规中“ 专业人士 ”的条件。）。

认证是对教育机构和项目进行非政府性同行评估的过程，以确保教育机构或项目在基本质量水平上运行，并对文凭和学位的质量及雇主的接受度提供合理保证。见 DOE, Accreditation in the United States, http://www2.ed.gov/print/admins/finaid/accred/accreditation.html。法律要求DOE公布一份全国认可的认证机构名单，这些机构在高等教育机构及其所认证的高等教育项目所提供的教育或培训质量方面是可靠的权威。DOE查明美国学院和大学认证状况的目的，是确定其获得联邦资助和学生援助以及参与其他联邦项目的资格。同上。

CHEA是一个由3,000所授予学位的学院和大学组成的协会，其认证高等教育机构，以此作为确保高等教育质量、问责和改进的关键策略。见 CHEA, Recognition of Accrediting Organizations Policy and Procedures, https://www.chea.org/chea-recognition-policy-and-procedures。据CHEA称，对高等教育机构进行认证“ 每年涉及数百次自我评估和实地考察，吸引数千名高等教育志愿者专业人士，并需要机构、认证组织和志愿者投入大量时间和精力。 ”同上。CHEA也认可认证组织。

DOE和CHEA认可跨国基督教院校与学校认证委员会（TRACS）为对美国境内信仰相关的基督教高等教育机构拥有管辖权的认证协会。6 如前所述，TRACS于2015年10月27日授予[已隐去]候选资格，并于2019年4月16日授予完全认证。7 [已隐去]并非

5 认证机构是私营教育协会，它们制定反映良好教育项目质量的评估标准，并进行评估以确定机构是否符合这些标准。符合认证机构标准的机构随后即获得该机构的“ 认证 ”。

6 见 CHEA Directories, at https://www.chea.org/transnational-association-christian-colleges-and-schools-accreditation-comm1ss1on。

7 见 Database of Accredited Postsecondary Institutions and Programs, at https://ope.ed.gov/dapip/#/institution-profile/238573。

受益人于2018年8月25日完成了其学位要求，比[已隐去]获得完全认证早六个多月。

根据TRACS网站，寻求候选资格（预认证）的机构“ 必须提供合理规划的证明，拥有实施这些计划的充足资源，并具备达到认证状态的能力。该状态并不保证机构将获得认证。 ”8 记录并未证明[已隐去]的学术标准在其于2019年4月获得TRACS认证之前的任何时间已达到经认可的认证机构认证所需的水平。

因此，由于受益人从[已隐去]获得的学位并非由完全认证的高等教育机构颁发，该学位不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所指的高级学位。

申请人敦促我们采用DOE对“ 高等教育机构 ”的定义。见 20 U.S.C. § 1001(a)。根据该定义，高等教育机构可以包括未经认证的学校，只要经认可的认证机构授予其“ 预认证状态 ”，且DOE“ 认定有令人满意的保证，即该机构将在合理时间内达到该机构或协会的认证标准。 ”20 U.S.C. § 1001(a)(5)。记录显示[已隐去]于2015年10月27日获得TRACS的预认证状态（候选资格），即在受益人完成其学位要求的三年前。

DOE对高等教育机构的定义是1965年《高等教育法》（Pub. L. No. 89-329，简称HEA）的一部分。HEA对高等教育机构的定义是为了向高等教育和中学后教育的学生提供财政援助，与上文讨论的DOE和CHEA的认证要求无关。见 Higher Ed. Act of 1965, Pub.L. 89-329。根据HEA取得高等教育机构地位，与[已隐去]颁发的学位是否符合《移民与国籍法》第203(b)(2)条的要求无关。

申请人主张，我们错误地要求美国高级学位须由经认证的学校颁发，并且我们“ 不能仅凭暗示或推测作为驳回的充分理由……当没有相关USCIS法规对此事项作出规定时…… ”然而，除非明显错误或与法规不一致，行政机关的解释具有控制力。见Decker v. Nw. Envtl. Def Ctr., -- U.S.--, 133 S.Ct. 1326, 1337 (2013)。在本案中，我们要求美国高级学位须由经认证的学校颁发的解释既非明显错误，也与法规不一致。因此，我们驳回申请人关于我们错误解释了法规的主张。

8 TRACS，见 https://tracs.org/Documents/12018AMRevisedSteps.pdf（最后访问日期2020年12月4日）。

IV. 结论

基于上述理由，申请人未能证明受益人拥有来自经认证机构的硕士学位。记录未能证明受益人具备所请求分类的学历要求。因此，我们将维持审理主任的决定并驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。