

周湘智 著

地方统战前沿问题 与案例分析

DIFANGTONGZHAN
QIANYANWENTI
YUANLIFENXI



周湘智 著

地方统战前沿问题 与案例分析

DIFANGTONGZHAN
QIANYANWENTI
YUANLIFENXI



CTS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

地方统战前沿问题与案例分析 / 周湘智著. —长沙：湖南人民出版社，2014.10（2015.3）

ISBN 978-7-5561-0546-5

I. ①地… II. ①周… III. ①统一战线工作—案例—中国 IV. ①D613

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第233910号



地方统战前沿问题与案例分析

编 著 者 周湘智
责任编辑 莫 艳 彭 现
装帧设计 杨 凯

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 永清县晔盛亚胶印有限公司
版 次 2014年10月第1版
2015年3月第2次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 12.5
字 数 200千字
书 号 ISBN 978-7-5561-0546-5
定 价 28.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

自序

问题是时代的口号。马克思说：“问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代的声音。”毛泽东告诫全党干部：“脑子里要经常装几个问题，留心观察，注意研究，不可懈怠。”习近平总书记说：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化。”在2014年7月8日主持召开的经济形势专家座谈会上，习总书记殷切期望广大专家学者要“深入实际、深入群众、深入基层，倾听群众呼声，掌握真实情况，广泛调研，潜心研究，不断拿出具有真知灼见的成果，为党中央科学决策建言献策，为推进决策科学化、民主化多做贡献。”刘云山2014年8月21日在全国纪念邓小平诞辰110周年学术研讨会上强调，“要坚持以实际问题为中心，敢于正视问题、敏锐发现问题、主动聚焦问题，研究回答全局性、战略性、前瞻性重大问题，在推动解决问题过程中不断取得新的认识成果”。刘奇葆多次要求“哲学社会科学战线要坚持问题导向，注重成果运用，以研究回答重大理论和现实问题为主攻方向，为促进全面深化改革、推动经济社会持续健康发展提供强大智力支持和理论支撑”。

湖南人素有经世致用、勇于行事、顽强力行的传统。大力培养发现问题的洞察力，不断提升分析问题的研判力，切实增强解决问题的参谋力，致力于在深入实践中发现问题，在认真研究中分析问题，在寻求对策中解决问题应成为社科研究者忠实坚守的职业价值观。2013年6月至2014年3月，我有幸在省委统战部政策理论研究室从事统战理论与政策研究及领导文稿服务。9个多月

满负荷的紧张工作，借研究室作为统战部综合部门之便利，我对地方统战工作这一领域有了一定的了解。党的十八大报告提出：“统一战线是凝聚各方面力量，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝。”在感叹统战工作之重要和统战系统干部工作之辛劳的同时，也对目前统战工作面临的尴尬有切肤之感。“统一战线不统一”，“重要法宝不是宝”，“地位弱化、影响淡化、功能退化”，“上热、中温、下冷”等问题始终困扰着统战部门，统一战线智力密集、人才荟萃、联系广泛优势的发挥受到一定影响，为党凝聚和配置力量、坚持和完善基本政治制度、做好党的特殊群众工作的重要功能有所削弱。

基于此，我在参与中央统战部、省委统战部年度系列课题调研、组织和撰写调研报告的基础上，结合学习吸纳市州关于统战工作系列重大问题调研反馈的基础上，从地方统战工作尤其是基层统战工作面临的问题和挑战出发，分八个部分进行呈现，并以湖南为例，用案例分析的形式对湖南统一战线近年来创造的成功经验和可贵探索进行介绍和点评，旨在使各级党政领导和全社会进一步了解统战工作，更多地理解支持统战部门的工作，更好地推动地方统战工作不断迈上新台阶。

是为序。

周湘智

2014年8月24日长沙岳麓山畔谨记



目 录

第 1 章 | 地方统战工作综述

- 第一节 新形势下地方统战工作重要性分析 / 001
- 第二节 地方统战工作弱化的现状分析 / 004
- 第三节 地方统战工作弱化的原因探讨 / 008
- 第四节 加强地方统战工作的对策 / 010

第 2 章 | 地方统战工作的地位与影响

- 第一节 地方统战工作地位与影响的现状 / 023
- 第二节 地方统战工作地位与影响不彰的原因 / 027
- 第三节 提升地方统战工作地位与影响的对策 / 030

第 3 章 | 统战领导体制与工作机制

第一节 党委常委担任统战部长模式分析 / 047

第二节 统战系统单位组织格局优化 / 055

第三节 建设顺畅有力的地方统战工作机制 / 058

第 4 章 | 地方多党合作事业

第一节 地方多党合作的不足及对策 / 070

第二节 影响民主党派民主监督实效性的因素及对策 / 076

第三节 基于社会基础发展变化的民主党派成员吸纳探析 / 083

第 5 章 | 地方党外代表人士队伍建设

第一节 地方党外代表人士队伍建设的问题分析 / 104

第二节 加强地方党外代表人士队伍建设的对策 / 108

第三节 新形势下加强基层党外干部教育培训的思考 / 112

第 6 章 | 地方民族工作

第一节 地方民族工作的不足与对策 / 129

第二节 少数民族贫困村如何圆上全面小康梦
——湘西古丈坐苦坝调查 / 134

第 7 章 | 地方宗教工作

第一节 地方宗教工作面临的挑战 / 150

第二节 进一步做好地方宗教工作的对策 / 153

第三节 社会管理视域中的宗教事务管理创新 / 156

第 8 章 | 地方新社会阶层统战工作

第一节 新社会阶层统战工作存在的问题及对策 / 168

第二节 地方非公有制经济人士统战工作 / 171

第三节 地方自由择业知识分子统战工作 / 178

后 记 / 192

第 1 章 | 地方统战工作综述¹

地方统战工作作为党的工作的重要组成部分，直接关系到统战工作的持续发展、关系到党的基层政权的稳固、关系到建成全面小康社会和中华民族伟大复兴中国梦的顺利实现。但目前，与统战工作的重要性相比，地方统战工作仍然没有摆脱“说起来重要、抓起来次要、忙起来不要”的困局，地方统战工作能见度不高、影响度不深、整合度不够的尴尬仍然存在。认真研究地方统战工作的特点与规律，切实解决地方统战工作重要性上升与工作弱化之矛盾，努力提高地方统战工作科学化水平，是当前各级党委和统战部门面临的一项重要和紧迫的工作任务。

第一节 新形势下地方统战工作重要性分析

随着经济社会的深刻变革，地方统战工作对象大量增加、工作范围更加广泛、工作任务愈加繁重，地方统战工作被赋予了新的时代内涵，地位和作用日趋重要和突出。

¹ 本章为作者参与调研并承担重要执笔任务的课题研究成果。课题组组长：湖南省委常委、省委统战部部长李微微。课题组成员：湖南省委统战部副厅级纪检员杨广林，湖南省委统战部政策理论研究室主任彭天忠，益阳市委常委、组织部长、统战部长何俊峰，湖南省委统战部政策理论研究室副主任马碧，主任科员曾海峰，副主任科员郭吉庆、颜瑶。



一、随着加快发展的迫切需求，地方统战工作成为促进地方经济发展的重要推手

一是致力于非公经济加快发展，要求地方统战部门进一步发挥服务引导作用。非公经济已成为我国县域经济发展的主力军。就湖南来看，非公经济普遍占到县域经济总量的80%以上，贡献着70%以上的税收，新增就业的90%以上，是最富生命力的经济形态。可以说，加快非公经济发展就是加快县域经济发展。但目前，非公经济发展也面临要素供给不足、发展环境不优、发展方式粗放、创新能力不强、社会责任弱化等问题。地方统战部门通过加强服务与引导，能够为非公经济健康发展导引正确方向，扫除发展障碍，增加内生动力。二是致力于开放型经济发展，要求地方统一战线进一步发挥联系广泛优势。对后发赶超的中部地区来说，地方经济社会发展要跟上全国和世界发展步伐，亟待增强对外开放和交往的能力和水平。地方统一战线渠道多、联系广、信息灵，在长期实践中建立了与海内外各界知名人士和广大客商密切联系的平台。地方统一战线通过充分发挥这一独特优势，就能在引进资金、技术、项目、人才和先进文化中为县域发展外向型经济贡献重要力量。

二、随着社会结构的快速转型，地方统战工作成为维护社会和谐稳定的重要手段

一是阶层结构的分化使得地方统战工作范围不断扩大，成员不断增多，结构不断复杂。工农两大基本阶级内部深刻分化，产生了大量新的社会阶层和社会群体，形成了大量新型的社会组织，地方统战工作范围不断扩大，如湖南省桂阳县2007年登记在册的新社会阶层人士为15229人，到了2012年年底，这一人数已达到27429人；地方民主党派成员、宗教人士、外来投资的港澳台同胞等人员不断增多，地方统战工作对象成倍增加；同时，统战成员流动性明显加快，新老交替速度加快，成员结构更趋复杂，统战工作逐渐由大中城市向地方延伸，从政治领域向经济、文化、科技、社会领域延伸，适应这种新变化，是当前地方统一战线必须做好的工作。二是思想观念的转变使得地方统战工作社会整合、凝聚共识的任务更加紧迫。当前，我国地方社会的思想文化呈现由一统性向多样性，由一元化向多元化的急剧嬗变。通过加强地方统战工作，能够最大限度地团结地方一切可以团结的力量，真正做到多元而不冲突、多样而

不分散、多变而不偏离。三是利益格局的调整使得地方统战工作利益表达、化解矛盾的任务更加繁重。随着阶层的加剧分化,多种利益主体和利益群体相继出现,这些矛盾和问题在地方表现得尤为突出。地方统一战线能够以尊重差异、和谐包容的特有优势,将各种同质的和异质的政治资源、利益和要求联系起来,吸纳于共同的目标中,实现彼此间的和谐稳定。四是民族宗教问题的日趋复杂使得地方统战工作维护稳定、发挥作用的需要更加凸显。地方社会防止和抵御国内外势力利用民族问题进行破坏、分裂的任务仍十分艰巨,城市少数民族流动人口管理问题迫切需要解决,维护民族团结和社会和谐稳定已成为地方统战工作一项重大政治任务。宗教势力不断向城乡社区蔓延,信教人数持续增加,一些地方宗教过热、混乱现象比较突出,迫切要求地方统战部门有更大的作为。

三、随着民主政治的不断发展,地方统战工作成为推进政治文明建设的重要力量

一是服务民主决策,要求地方统战工作进一步发挥参政建言的优势和作用,促进党委、政府科学决策。地方统战部门通过积极创造条件,能够及时向党委、政府反映统战对象带有界别性、代表性的意见,提出具有前瞻性、全局性和可操作性的建议,为推进科学决策服务。二是服务民主管理,要求地方统战工作进一步畅通利益表达渠道,保障地方群众的基本政治权益。地方统一战线能够及时将统一战线成员掌握的社会上带有普遍性、预警性、应急性问题反映上来,同时,通过发动广大统战成员参加地方建设、组织党外代表人士对地方重大事项进行评议、推荐优秀党外人士直接参与政务管理,能使各界人士更有效地参与地方政治生活。三是服务民主监督,要求地方统战工作履行组织政治协商、民主监督职能,促进党委、政府更好施策。地方统一战线通过充分发挥党外人士民主监督的职能和作用,组织他们加强对党政部门及司法机关的民主监督,能够有效促进地方党委、政府科学执政。

四、随着统战工作领域和对象下移趋势日益明显,地方统战工作成为构建统战工作新格局的重要支撑

从统战工作发展趋势来看,未来5~10年,随着我国统筹城乡发展、新型城镇化、农业现代化等战略的深入推进,随着地方基础设施的不断完善、发展



要素的日益齐备、民众理性创业就业观念的进一步形成，各类资金、人才、技术、管理等生产要素将加速向地方聚集，“农民进城（镇）”和“市民下乡”的通道将进一步打通，地方的非公有制经济人士、私营企业和外资企业的管理技术人员、中介组织从业人员、党外知识分子、自由职业人员、归国留学人员、港澳台同胞等统战对象也将随之大量增加，做群众性统战工作和做代表人士统战工作将同等重要，从发展观念来看，做群众性统战工作的重要性将会显得更加迫切和重要。

第二节 地方统战工作弱化的现状分析

近年来，随着各级党委对统战工作领导的进一步加强，特别是推行由同级党委常委担任统战部长以来，地方统战工作的地位有所提升，但客观地说，当前，地方统战工作重要性上升与工作弱化之矛盾还没有得到根本性解决。

一、认识上存在“温差”现象：上热、中暖、下冷

中央将统战工作定位为“夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝”，地位空前提高，省级以上统战工作领导重视，人员配备齐整，经费保障有力，活动载体多样，职能发挥较好。地方统战部门的地位随着常委担任统战部长有所提升，但地位偏低的现状没有根本性改变，统战工作没有真正摆到党委、政府的议事日程，一些地方党委领导平时过问统战工作不多，主动排忧解难办实事更少。经费保障不力，财政困难的地方统战经费十分紧缺。统战力量的配备偏弱。从湖南来看，县、区级统战部门及归口单位，一般只有8~10人，少的只有5~6人，通常是一个股室要对口上级三至四个处室的工作，一个人要承担4~5项工作任务；乡镇、街道除配一名兼职统战委员外，普遍未配备专门工作人员，统战工作处于“孤军作战”状况，有的统战委员甚至身兼数职。村级、社区统战网络普遍处于断档缺腿状态。地方统战干部队伍建设也有待加强。人员结构不优、综合素质不高、交流提拔力度不大现象较为普遍存在，导致长期“长不大”“出不去”。一些统战部门成为领导干部的“养老部”“退休部”，甚至成为一些犯错误干部的“发配地”。

二、定位上存在“模糊”现象：定位不清、任务不明、职能不硬

一是定位不清。目前，中央对统战工作的定位还是周恩来在新中国成立初期提出的“了解情况、掌握政策、协调关系、安排人事”十六字方针上。随着经济社会的发展和时代的变迁，地方统战工作无论从对象范围、方式方法和目标任务上都发生了新变化，既有层次性的、也是各有侧重的。地方统战工作自身的特殊性决定了不能、也不可能是中央统战部的定位，迫切需要与时俱进进行认真梳理和精确定位。二是任务不明。目前，中央文件在对地方统战的任务上，大框框多、原则性的东西多，对地方统战工作到底做什么、怎么做、做到什么程度没有明确规定。从党委其他工作部门来看，组织部主管干部和党建，宣传部主管文化和意识形态，政法委主管政法和社会治理，职责任务都很明确。在地方，统战部门与政协组织的关系，统战工作与民族、宗教、对台工作的关系，统战部门与组织部门关于党外人事安排、党外人才工作等方面的关系还未完全理顺。统战部门除了民主党派工作相对独立外，其他都是从属、协调、配合、服务的工作。如果我们向群众或一部分地方干部提出同一个问题：你认为统战部门的核心工作职责是什么？哪些工作缺了统战部门就不行？很多人要么说没有印象，要么说不知道，一定程度上还存在做与不做一个样、做多做少一个样、做好做坏一个样的情况。又如，2006 年中央 15 号文件指出统一战线要为经济建设服务，但中央各方面的规定均缺乏可量化的工作任务，在具体工作中，如果地方统战部门直接引进资金、项目、人才，就涉嫌越俎代庖，帮人家“种地”，而仅仅“牵线搭桥”，又无法把工作做实，两头尴尬。三是职能不硬。目前，各级文件对地方统一战线的职能多为描述性阐释，缺少定性定量的刚性规定，给统一战线各项工作的落实带来可有可无、可多可少、可软可硬的随意性和选择性。如在党外干部工作上，中央于 2012 年专门出台了《中共中央关于加强新形势下党外代表人士的意见》，但在实际操作过程中，文件并没有明确划分各部门的权责，同时，对党外人士的安排多采用“可选配”“积极选配”“数量要进一步提高”等模糊提法，更没有明确一定要配备党外干部的部门和职数，导致在实际工作中，统战部门更多扮演的是汇报争取的角色，结果主要看组织部门的姿态和重视程度，无法把工作做实，党外代表人士的安排使用更多地要靠组织部门的工作力度。



三、体制上存在“混杂”现象：体制不一、多头管理、协调不畅

一是体制不一。由于中央没有规定地方统战部长统一的任职模式，实践中出现了各种不同的任职形式（见表1-1）。由于上下领导体制不统一，导致统战工作上下不对口，统战工作与其他工作经常“撞车”。同时，地方统战部门管理体制也是“五花八门”。在我省的县市区，就存在不同的模式：有的实行统战部门与民族宗教、台办等部门合署办公，有的是部分合署，还有的又没有合署；有的统战部副部长兼任民族宗教、台办等部门的负责人，有的是部分兼任，有的则未兼任；有的台办属党委办口，侨办属于政府办口；有的台联划归台办，侨联划归侨办。这种情况，既不利于上级部门的工作指导和统筹协调，又不利于地方统战工作形成合力，造成“统一战线不统一”现象。二是多头管理。对民宗局、台办、工商联、侨联等统战部归口管理单位，客观存在由多个党委或政府部门领导多头管理的现象，导致工作标准不一、效率低下、增加了工作协调的难度；同时，由于统战工作对象具有多重社会属性，统战部虽是做统战工作的重要部门，但不是唯一的部门，许多职能被有关部门取代，政出多门，在一定程度上稀释了统战部门的地位和作用。如在非公有制经济人士的教育管理上，在湖南的一些县市区，就出现了统战部、组织部（非公党建）、工商联、工信局、工商局，以及工会、共青团、妇联都积极参与的局面，导致多头联系、效率低下，非公经济人士往往不堪重负、无所适从。三是协调不畅。近年来，地方普遍建立“党委统一领导，统战部门负责牵头协调，各有关

表1-1 湖南省（市、区）统战部长任职模式（截至2013年5月底）

类别	任职模式	数量	备注
模式一	常委同时担任组织部长、统战部长	50	长沙、衡阳、湘潭、益阳、郴州、怀化等6市所辖县市区
模式二	常委同时出任统战部长与政府副县长（市、区）长	56	株洲、邵阳、常德、永州、娄底等5市所辖县市区以及湘西自治州部分县区
模式三	常委同时担任统战部长、宣传部长	12	岳阳市所辖县市区以及湘西自治州部分县区
模式四	常委、统战部长	4	张家界所辖县区

（资料来源：中共湖南省委统战部干部处提供）

部门和人民团体各负其责、协调配合的工作机制”，但在具体工作中，由于该机制没有硬性政策作为支撑，再加上统战部门自身权力有限，导致统战部门牵头抓总的协调难度较大。在对内协调中，由于民宗、侨务等部门属政府序列，财务、人事权独立，造成职能交叉、协调困难；在对外协调中，由于统战部门职能较弱，与人大、政协、组织、宣传部门及政府相关部门之间的协调配合不够通畅。如在党外知识分子工作上，党外知识分子占了知识分子总数的70%以上，由于缺乏硬性政策支持，作为负责大多数知识分子工作的统战部门往往只能联系联系、了解了解，主要工作由组织部门在统管主抓，统战部门的话语权、决策权不大，处于“敲边鼓”的位置，缺少直接帮助解决实际问题的能力，要办的事和能办成的事不多。

四、方法上存在“滞后”现象：学习不够、把握不准、创新不强

一些地方统战部门对统一战线出现的新情况、新问题疏于学习，缺乏做好统战工作的经验和方法。一些地方统战部门创新意识不强，存在守摊子的保守思想，满足于上级布置什么工作，就做什么工作，“没有政策等政策、有了政策等意见、有了意见等经验、有了经验等支持”的情况还较为普遍。一些地方以简单的行政手段开展统战工作，一些地方停留在简单化、说教化、程序化的旧模式，对新情况把握不准，对新问题调研不足，对地方统战部门如何更有效地参与当地经济发展、社会建设等方面缺乏手段。一些地方统战工作按部就班的多，开拓创新的少；“单打独斗”的多，整体联动的少；运用传统手段的多，运用现代方法的少，不能适应新形势、新情况发展的需要。

五、指导上存在“脱节”现象：政策导向不一、上下联动有待加强

一些统战政策在不同级别统战工作上存在不同要求，地方统战工作的开展缺乏指标明确、操作性强的政策来引导，导致统战政策在地方落不到实处。如在对台工作上，中央有关文件明确规定，统战部门和台办是代表党委、政府做好对台有关工作的部门，但目前，在台胞台属出入境和去台探亲观光的手续办理上，统战部门和台办无需提供任何服务，只要公安部门就可以包办一切手续；再如在落实原抗战老兵、起义投诚人员和原工商业者等统战成员的政策待遇上，统战部门更多承担的只是代言说话、帮助协调的角色，有时连话语权都被取消。同时，上级统战部门对地方统战工作的常规性工作指导较少，不少地



方统战部门处在工作靠自觉、办法靠摸索的状态。对强化地方统战工作的督查几乎没有，地方统战工作缺乏强大的“后台”支持，上下“一盘棋”的局面没有有效形成，工作存在虚化、空化、弱化现象。

第三节 地方统战工作弱化的原因探讨

当前，导致地方统战工作整体弱化的原因是多方面的，究其深层次原因主要有：

一、导向所致，考核体系支撑不够

当下，对各级党委、政府，尤其是地方党委、政府的业绩考核主要是以经济指标为主，GDP等经济发展指标长期在地方党委、政府的政绩考核体系中占据主导地位，后来又逐渐加入了计划生育、社会稳定、安全生产等几大类支撑性指标，共同形成了对地方党委、政府工作业绩行使“一票否决”权力的考核体系。考核体系犹如乐队的指挥棒，能够对地方党委、政府官员乃至地方政府的行为方式产生直接的导向作用。在上述考核体系的“指挥”下，地方党委、政府把主要精力都放在了应对四大类核心指标比拼上，统战工作由于不在核心之列，甚至很少有硬性指标进入综合考核指标体系中，自然也就难以获得地方各级领导的足够重视，继而在人力、物力、精力上难以获得足够的投入，“边缘化”“配角化”在所难免。以湖南省浏阳市为例，在该市的《乡镇（街道）绩效考核政务工作目标指标体系》中，其考核的指标分别为“经济发展”“城乡统筹”“民本民生”“社会管理”四大类，统战工作纳入了绩效考核但仅占0.5分。

二、认识所致，重视支持力度不大

从领导层面看，目前对党政领导统战理论的学习抓得不够，导致部分党政领导缺乏统战意识。如作为承担县处级以上领导干部培训教育的省委党校，在其教研部门的设置上，对作为党委工作重要组成部门的统战工作未设立专门的教研部门，但作为社团性质的共青团和妇联工作却设置了专门的教研部（见表1-2），在主体班和日常教学内容的设置上，开展统战理论知识的课程较少或没有。

表 1-2 中共湖南省委党校教研部门设置一览表

哲学教研部	经济学教研部	党史教研部	法学教研部
科社（政治学）教研部	公共管理教研部	社会和文化教研部	现代科技教研部
共青团理论教研部	妇女理论教研部		

（资料来源：根据省委党校机构设置表制作）

从干部层面看，不少人对统战政策领会不深，有的干部片面地认为统战工作主要是上层的工作和代表人士的工作，与地方工作和地方群众联系不大，地方统战工作没有实际意义；有的用僵化的、静止的、片面的眼光来看待统战工作；有的认为现在是以经济建设为中心，做统战工作既不能给单位带来经济利益，又不能给个人带来好处。从群众层面看，统战宣传广度深度不够，面向社会公众的统战知识宣传教育十分乏力，相当一部分群众不清楚统战部门的工作职责，有的把统战部当作“统一作战部”，有的以为统战部是政协的工作部门；还有的认为统战工作“可有可无、不是很重要、与自己无关”，因而对统战工作不了解、不关心、不参与。从自身层面看，主要是一些统战干部缺乏认识与信心，认为统战工作难有大作为，过多地强调困难和问题，缺乏开拓进取的勇气和办法，对从事统战工作不安心，不用心，不甘心；年轻的想走，年长的想混，年老的想退。

三、理论所致，理论政策研究滞后

一是涉及新领域且与地方密切相关的统战理论研究没有大突破。如对如何有效做好新的社会阶层人士统战工作，如何将城市农民工、网络意见人士等新兴群体纳入地方统战工作范围，如何规范宗教民间信仰管理等问题的理论研究还处于朦胧状态，不少理论研究远远落后于形势任务变化，落后于实际需要，导致地方统战部门在面对这些工作时一筹莫展，手足无措。二是加强微观指导的政策措施研究不够。目前，各级对统战理论研究着眼于宏观的多，研究微观的少；着眼于全局的多，研究自身的少；着眼于大政方针的多，研究落实措施的少，导致地方实施落实难度大。如关于统战工作经费的规定，2006 年