

灾后社区重建问题研究报告

建立灾后重建的民间应对机制

中山大学公民与社会发展研究中心/中山大学公益慈善研究中心

执笔人：朱健刚 赖伟军

汶川大地震的发生距离今天已经四年了。当巨大灾难所带来的伤痛和全社会对灾区的关注度正逐渐消退之时，灾区民众和当地基层政府仍在进行着他们艰苦而漫长的家园重建进程。经过几年时间的艰苦奋斗，灾后社区重建已经取得了阶段性成果，大部分灾区民众已经或即将搬进与政府共建的新居，生活基本恢复正常化；日常生活的恢复和社会秩序的稳定为灾区后续更长期性重建过程的有效开展打下了坚实的基础。但是，我们更应该看到，灾后社区重建并非一帆风顺，期间的问题、挑战与矛盾层出不穷。如果说灾后紧急救援和阶段性安置考验的是整个国家即时的动员力与这个民族迸发的凝聚力，那么灾后社区重建需要面对、思考及解决的问题则更加复杂，因为与即时展现和迸发的国家动员力、民族凝聚力不同，重建中出现的问题和所面临的挑战往往是操作性、地方性与社区性的，在社区重建的微观行动层面更需要进行不断的反思和总结。本报告以 ICS 研究团队在灾地对灾后社区重建进程的长期跟踪观察以及社区重建实践行动的参与为基础，在轰轰烈烈的举国援助和地方基础设施大规模恢复重建的背后，挖掘出掩盖在光鲜表面之下重重社会问题，探讨造成这些问题的具体原因，并尝试提出对策性建议。我们认为，目前政府主导型的灾后社区重建模式存在着社区居民主体性参与不足、居民生活极度不便、社区矛盾丛生、原有乡村生活凋敝、新的社会关系和社区认同又难以重建的种种弊端，而原本能够有效弥补政府主导重建模式问题的民间组织灾后重建参与却在完成抢险救灾和灾后紧急安置的任务后面临着越来越狭小的生存空间，迫使大量社会组织只能策略性的选择离开曾经奋战过的“战场”，即使是坚守下来的社工机构及社会工作者个人也是困难重重，因此，需要在制度、行动和策略等多层面进行努力，保证灾后社区重建的顺利进行，帮助灾区民众早日重建和谐家园和实现安居乐业的目标。

一、举国体制与政府主导型灾后重建

汶川大地震发生后，由中央政府领导下的各级政府部门集体动员和负责制度在抗震抢险、灾后紧急安置及社区重建的各个阶段都发挥出应有的核心性作用，这样一种强有力的举国体制及其在抗震救灾中的表现也为中国政府赢得了世界性赞誉。在灾后社区重建方面，举国体制的强大动员能力实现了集中全国的资源 and 力量全力支援灾区重建，使得灾后基础性发展与生活设施的恢复重建得以在较短的时间内完成，帮助灾区民众重建基本生活秩序。

2008年5月21日，国务院常务会议决定，迅即建立灾后恢复重建基金，中央财政当年安排700亿元专项资金，并于5月23日在抗震救灾指挥部成立灾后重建规划小组。5月27日，国务院提出实行一省帮一重灾县、几省帮一重灾市（州）的灾后重建总体方案，要求举全国之力加快灾后恢复重建。6月18日，国务院办公厅印发《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》，建立具体对口支援机制。8月27日，国务院通过《汶川地震灾后恢复重建总体规划》，规划指出，灾区要通过城镇建设和农村重建等方式开展灾后社区重建，并提出用三年左右时间完成四川、陕西、甘肃等重灾区恢复重建的主要任务，使广大灾区的基本生活条件和社会经济发展水平达到或超过灾前水平，努力把灾区建设成为安居乐业、生态文明、安全和谐的新家园，为经济社会可持续发展奠定坚实基础。在中央政府强有力的组织领导和政策支持下，一场动员范围最广、投入力量最大、建设速度最快的灾后重建战役在四川、陕西、甘肃三省约50万平方公里的土地上拉开帷幕。根据四川省官方数据测算，国家灾后恢复重建总体规划的近3万个项目概算总投资8658亿元，再加上四川省定灾区县需恢复的1.36万个重建项目的1000多亿元的重建资金，完成灾后重建需要近1万亿元的投资。此外，还有国内外通过各种形式支援灾区的捐赠款物总计达592.74亿元，4285万多名党员共交纳“特殊党费”90.41亿元。除了来自对口支援省份的建设资金支持外，各援建小组带来的还有高水平的技术专家和具体的建设队伍，这同样大大加快了灾区重建进程。在全国强有力的支援帮助下，灾区各级地方政府部门得以迅速推进灾后社区重建，结合各级地方发展规划及自身资源优势开发建设项目。截至目前，总体规划三年重建期已经基本结束，大部分灾区民众已经或即将搬进新居，基本生活和地方社会秩序恢复正常化。

毫无疑问，举国体制强大的集体动员能力成为我国成功应对汶川大地震这一

历史性巨灾挑战的制度性保障和优势。但是，我们必须看到，这样一种举国体制所带来的问题同样突出。各级政府强有力动员能力的现实基础是社会资源的高度集中化，而各地方政府部门全力支援灾区重建，关键在于中央政府的权威集中效应及其影响。此外，与社会资源的高度集中化相对应，灾后重建进程呈现明显的政府主导性。国家重建资源大部分掌握在地方各级政府部门手中，在社区具体的重建项目规划、设计及执行中严重缺乏灾区民众作为社区重建主体的有效参与，灾区重建项目很多时候再度沦为地方官员主导的政绩工程和形象工程。举国体制与政府主导型灾后重建中所存在的问题主要体现在以下几个方面。

首先，在宏观层面，以举国体制支援灾后社区重建在充分体现中央政府动员力和中华民族凝聚力的同时，在具体操作机制上和实施过程中存在着一些明显的缺陷。表现在，第一，在对口援建行政管理体系方面还不完善。对口支援的省市与被援助的县的行政管理级差大，且支援方的派出机构没有纳入当地行政管理体系，这些临时性安排造成的行政级别的不对等对接，与常态的行政体制还存在一定的矛盾。对口援建方与受援方在利益和目标取向上也存在一定差异。支援方的利益和目标取向是在有限时间、有限范围内完成有限任务，而受援方考虑的内容则比较复杂。支援方和受援方各自纵向对行政上级领导负责，支援方还要考虑到本省市企业的受惠，因此双方在利益和目标取向上必然会产生一定的差异。第二，对口援建的资金分配和支出不平衡，导致灾区的资源配置不合理。由于支援方和受援方在财政收入、人口等方面差异较大，资金分配和支出存在严重的不平衡。相关统计资料表明，按照 2007 年地方财政收入 1%、年递增 25% 预计，人均分配对口支援资金平均约 21830 元，最高的是汶川县，三年约 77257 元，最低的是剑阁县，三年约 2490 元，二者相差约 31 倍。第三，灾后重建资金呈现多部门、多渠道的特征，管理上欠缺宏观统筹。虽然对口支援的任务范围比较明确，但各省市在具体操作中各自为政。比如相邻乡镇因不一样的对口支援方在同类项目上的安排就会不一样，往往出现相互攀比、脱离实际的现象。一些市县灾后重建的项目很多，往往是多渠道、多部门的资金投入，而县市地方政府对这些不同来源渠道的资金缺乏统筹安排，也缺乏针对不同的项目活动根据重要程度进行合理的时间安排，出现了所有的职能部门都一窝蜂地在某一地点开展不同或相同的项目活动的情况，导致重复建设。

其次，在中观层面，完全政府主导化的灾后社区重建忽视了灾区民众参与的主体性，使得整个重建进程成为一个封闭的社会规划系统。作为社区重建的主体，社区居民本身应该在重建过程中（包括建房选址、建筑方式、资金配额等）享有充分的发言权和监督权，以保证社区物质环境的重建不影响居民原有生活和社会关系。但是，现实的情况是，重建过程完全是行政命令主导式的，即使有个别居民对重建方案持有异议并拒绝接受，地方行政部门仍能策略性地加以瓦解，达到迫使全体民众屈服于既定重建规划的目标。比如，在灾后社区重建中，四川省将原有的“城乡一体化”发展战略融入农村社区的灾后重建方案，大规模采取“撤村建居”的做法，原有的平房改建为楼房，同时将分散化的村民进行打乱重新集中建房安置，其导致的结果是村民的居住区和劳作区完全被隔离，造成极大的生活不便。再比如，灾后重建中不对村民现实需求加以考虑，花费大量资金修建起来的现代化生活设施事实上并不能为村民所用，许多设备耗电量大，已经超出了村民们的生活成本承受能力。在重建区走访调研的过程中，我们经常看到这样的情景：一排排现代化的居民住房紧凑地矗立，而楼前却是村民生着火炉在烧炭做饭。此外，在严重缺乏社区居民主体参与意识和行动的条件下，更造成了居民的无力感和面对无偿捐助而产生的“等、靠、要”恶习，这是灾后社区重建最不愿意看到的结果。

最后，在微观层面，具体的重建操作只注重社区住房、道路等公共基础设施的重建，完全忽视社会服务、社区文化、生活等软件因素的建设，而且社区管理上逐渐出现“空心化”的趋势。灾后社区重建中，所有公共基础设施都由政府负责招投标修建，社区中的公共设施当然也不例外。在相对充足的外部援建资金支持下，基础设施的恢复重建得以迅速开展，大部分社区（村）都建起了图书室、会议室、活动室、卫生站、社区广场等设施。但是，在宽敞明亮的现代化设施背后，是社区重组产生的居民高度异质化而带来的社区认同感和归属感的错位和丧失。新的、更加现代化的“类城市”生活环境使居民失去了与他们长期生活的社区象征符号的链接，尤其是对于大部分农村社区居民而言，“集体上楼”意味着原有乡土性生活环境和邻里关系的永久消失。灾后重建完全打破了震前的城乡社区管理网络，复杂的社区合并和重组为灾后的政府社区管理和社会服务工作带来巨大挑战，更多的时候处于一种社区治理空心化的状态。事实上，虽然关于地震

灾害的伤痛记忆已经过去三年多时间，受灾群众的心理恢复仍然是一个需要长期关注的问题，而且在个体性创伤之外，集体性、历史性创伤的修复更需要从灾区内部加以推动解决。微观层面的基层政府职能错位和缺位造成了社区生活的严重凋敝，在调研走访的一个山村小区，我们看到一群老人在接近零度的气温条件下站在一个由外来 NGO 组织援建的凉亭内瑟瑟发抖。

从国际经验来看，非营利性社会组织是灾害管理和灾后重建的重要参与者之一。在灾害发生后的不同阶段，作为社会资源链接者、重建项目的实施者和政府-民众关系的协调者能够发挥极其重要的作用。对于灾后社区重建中举国体制和政府主导化所产生的问题，在宏观层面，民间社会组织以其接近基层、能够积极开展调查研究的优势，实现社会资源的合理配置和利用；在中观层面，社会组织通过在社区中的项目实践培育积极分子，实现社区居民的增能和社区居民的组织化，从而形成与基层政府进行对话和沟通的能力，提高其在灾后社区重建规划中参与度；在微观层面，民间社会组织在社区服务方面的专业能力，能力有效加强社区居民的对社区的认知和社区生活的参与，帮助重建社区生活共同体。事实上，汶川大地震发生后，在抢险救灾、紧急安置和灾后重建的各个阶段，我国各类民间社会组织也以自身的积极参与发挥了不可磨灭的历史性作用，有研究甚至指出 NGO 参与抗震救灾代表着中国民间公益和公民社会发展的元年。但是，社会组织参与灾后社区重建似乎正在遭遇越来越大的瓶颈和挑战。

二、灾后社区重建中的社会组织参与及其困境

面对这场突如其来的巨大灾难，大量境内外非营利组织也积极行动起来，参与抗震救灾和灾后重建，从事有关房屋修建、生态环境保护、心理辅导、社会服务、生计发展等各类工作。这次抗震救灾中无论是在反应速度上，还是在参与规模和深度上，社会组织的表现都是空前的。尤其值得注意的是在“官办”非营利组织之外，大量民间性、草根性社会公益组织的积极涌现。2008 年 5 月 13 日，也就是震后第二天，中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会联合数十家知名基金会和民间公益组织在北京发表“抗震救灾，十万火急，灾后重建，众志成城——中国民间组织抗争就行动联合声明”，呼吁各民间组织积极响应党和政府的号召，发挥民间组织力量，共同支援灾区，关注灾后重建。同一天，非营利组织根与芽、

攀枝花志愿者协会、NGO 发展交流网等机构代表在共青团四川省办公室讨论民间组织团体和个人参与救灾的行动方案，成立了 NGO 四川地区救灾联合办公室（简称联合办）。在组建和运行的短短两个月时间内，价值数亿元的救灾物资通过联合办这一信息平台向灾区和受灾群众输送。5 月 15 日，四川省内给地民间公益组织以及来自北京、陕西、贵州、上海等地的合作伙伴、志愿者团队在成都成立了“5.12”民间救助服务中心，为来自全国各地的民间组织和志愿者团队提供有效的信息服务和政策分享，推动民间社会组织相互合作、共同参与救灾和灾后重建工作。

据四川省民政厅的统计数字，5.12 汶川特大地震发生后，全省有 6000 多个非营利组织直接或间接参与抗灾救灾工作，有 300 多个非营利组织在第一时间组织突击队深入灾区抢救生命、救治伤员、转移安置灾民，向灾区捐赠、运送救灾物质。这 300 多个组织共帮助抢救伤员 17 万余人，救助灾民 30 万余人，帮助设置灾民转移安置点 32 个，帮助转移灾民 12 万余人，向灾区紧急运送价值 16.6 亿元的食品、水、棉衣被褥等救灾物质。在经过抢险救灾和紧急安置阶段后，大量社会组织和志愿者队伍又迅速投入到了参与灾后社区重建的工作中，以发展 NGO 主持的灾后社区生计发展项目和社会工作机构进行的社区服务项目为主要形式，充分发挥了民间救助力量在灾害管理和灾后重建中的积极能动作用，帮助灾区民众重建家园、生计和社会关系。

但是，在民间社会组织参与灾后社区重建取得阶段性成果之后，逐渐出现 NGO 和志愿者从灾区纷纷退出的现象。这种民间社会力量的“退潮”有多方面的原因，最简单的分析就是随着政府主导型灾后社区重建工作的急速推进，灾区民众的社会需求已经得到了很好的满足，民间社会组织完成了其历史使命，可以从灾后重建的工作中退出来。但事实却是，举国体制和政府主导型灾后社区重建存在着大量矛盾和问题，仍需广大民间社会组织的积极介入和参与。我们认为，造成社会力量“退潮”的可能原因有以下几个方面：

一是民间组织自身能力问题限制了其在灾后重建过程中的继续参与。我国公益事业发展时间还非常短，处于刚刚起步阶段，民间公益组织的成长和发展也只是最近十几年的事情。相对短暂的发展历程使得我国民间公益组织自身的能力建设还很不完善，在抢险救灾和灾后紧急安置阶段对专业化技术要求不高的工作阶

段，民间社会组织和志愿者可以凭借满腔的热情和精力积极参与其中，但是随着灾后社区重建推向深入，大量相对弱小的民间组织和松散的志愿者团队无法承担系统化的灾后重建任务，于是从灾后社区重建的工作中逐渐退回到原来的工作方向和内容上。

二是民间社会组织在长期的灾后社区重建参与中逐渐遭遇到外部资金支持短缺的限制。大量民间公益组织都属于运作型机构，自身不能产生收入，其在灾区的项目运作依赖于基金会、企业和社会公众等的资金支持。在抗震救灾和灾后重建的初期，整体社会对灾区的高度关注和关心为大量民间公益组织带来了筹集项目资助金的机会。但是，随着地震发生时间点的远去和灾区民众日常生活归于正常化，社会公众对灾区的关注度随之消退，专门针对灾区的社会捐赠逐渐减少，民间组织从资助型机构拿到的项目资助也越来越少，此时大量民间公益组织对灾后重建往往处于有心无力的状态。尤其是地震发生过去两三年之后，社会组织资金支持不足的问题越来越严重，束缚了其在灾后社区重建长期进程中的继续参与和作用的发挥。

第三，除了自身能力有限和资金支持不足外，造成大量社会组织从灾后社区重建工作中退出的更重要原因在于外部政治环境的改变，即当地各级政府部门对本地及外来民间社会组织在灾区活动的种种限制性政策。在抗震抢险和灾后紧急安置阶段，一方面由于面对巨灾地方政府急需各种社会力量一起参与抢险救灾和安置灾民，另一方面由于政府在救灾中事务众多无暇顾及对纷纷涌现的民间社会组织进行管理，这为大量民间公益组织参与提供了可能性空间。但是，当灾后进入社区规划重建阶段，保证灾区社会秩序稳定成为各级政府部门首先考虑的问题，以此为借口开始着手对进入灾区的各类社会组织进行清理整顿。尤其是随着灾后社区重建进程的纵深推进，一些涉及到房产和补偿纠纷的社区内部矛盾逐渐显现，部分社会组织在诸如此类事务上的介入使地方政府部门开始提高了警惕，开始对民间社会组织在灾区的活动进行重重限制。比如，要求所有仍在灾区参与灾后重建的社会组织在地方进行注册，只有在取得合法身份之后才能继续在灾区开展项目活动，而在登记注册上则是设置重重障碍，这一举措迫使大量社会组织不得不离开灾区。

此外，对 NGO 参与灾后社区重建进程的长期跟踪观察发现，社会组织之间自

身内部合作上出现的问题也是部分民间公益组织选择退出灾后重建工作的原因之一。在巨灾刚刚发生之时，大量民间社会组织认识到自身力量的薄弱，若单独进入灾区参与救灾作用并不会很大，于是纷纷联合其他公益机构组成民间社会组织联盟合作性平台，以集体的力量投入灾区紧急救援和灾后社区重建，其中比较有影响力的合作平台有“NGO 四川地区救灾联合办公室”、“5.12 民间救助服务中心”等。随着在合作平台上一一起工作时间的拉长，各种社会组织内部合作的问题逐渐出现，其中的原因极其复杂，有时两个民间组织领导人性格上的不和就能导致合作关系的破裂，而更主要的原因还在于不同社会机构在各自理念和发展方向上的差异。原本紧密合作并结下深厚友谊的社会组织分道扬镳，一些机构坚持留在灾区继续开展和参与灾后社区重建，而不少组织则选择离开灾区回到原来机构的工作上。

目前，仍然坚守留在灾区参与灾后重建工作的社会组织很大一部分是以社会工作为导向的社会机构，这一状况与地方政府的社会组织管理政策有密切的联系。在国家层面，社会工作人才队伍的建设已经成为进行社会建设和社会管理创新的核心工作内容之一，各类社会工作机构以其社会服务功能赢得了各级政府部门在政治上的认可，并在经济上获得了大量以政府购买服务为形式的资金支持，社工机构被认为是政府部门进行有效社会管理的好帮手。于是，在灾区的具体实践中，以社工机构名称命名的民间社会组织更容易得到注册批准，从而获得合法身份得以在灾区长期开展社会服务工作。不过，大量社工机构在灾区的实务工作范围不仅仅限于辅助性、治疗性的社区服务，而是逐渐涉入到原本主要由发展型 NGO 开展的社区生计发展项目，比如由中大-香港理工映秀社工站三年进行的“映秀母亲刺绣小组计划”和绵竹“青红社工服务社”在四川绵竹等地所开展的以地震伤残人员为主要对象的发展性社会工作内容。随着灾后社区重建中社工实践的日益深入，大量社会工作者也纷纷开始对传统以社会服务为导向、以社工专业方法为重点的割裂的社会工作理念进行反思和批判，要求在转型社会和灾后重建的工作背景下，社会工作实务工作者更应该发挥帮助灾区民众实现助人自助和集体赋权增能的作用。

但是，在灾区坚守下来继续推动灾后社区重建工作的社工机构同样是在面对着诸多挑战和问题的条件下艰难前行，这些困难和挑战包括机构和社会工作者个

人两个层面。在机构的层面，与其他民间社会组织的情况类似，社工机构面临着严重缺乏专业社工人才、能力不足、外部资金支持有限、政策环境不稳定和缺少组织间交流与合作等问题。而在个人层面，调研发现主要的困难表现在以下几个方面：第一，工作机构所在地太过偏远。许多极重灾区 and 重灾区都是在位置相对偏远的山区农村，而这些地方又是最需要社工机构介入的地区，实务社会工作者在此开展心理疏导、生计开发和社区文化建设等诸多社区工作。偏远的地理位置给投身当地灾后社区重建的年轻社工们带来了极大的困扰，除了工作之外，社工们的日常生活极其枯燥。第二、待遇相对较差。综合考虑灾区当地的工资和消费水平，一般社工机构给机构社工所开出的工资大都在 2000-3000 元之间，即使是在机构工作有一定年限的老社工，一般也不会超过 3500 元。况且，现阶段在灾区各社工机构内人员流动极大，大量新入职的年轻社会待遇极低，这又进一步地阻碍了当地社工机构的发展和壮大。第三，年轻缺乏经验的社工同时还缺乏专业社工督导的支持。督导在社工实践中发挥着极其重要的作用，强有力的专业督导支持能够帮助年轻社工准确定位自己的工作和发展方向，发现自己在实务工作的错误并及时纠正，进而推动年轻社工的迅速成长。四川灾区社工机构督导的缺乏与四川省内社工专业师资力量相对薄弱有关，这种状况短时间内难以改善，更需要省外社工督导资源的参与帮助。第四，由以上相关问题所导致的灾区实务社会工作者圈子极其封闭，严重缺乏与外界的交流和沟通，这非常不利于年轻社工们的健康成长。总之，无论是对机构还是对社工个人，都是面临着重重困难。

三、进一步推动灾后社区重建的对策性建议

我们认为，在目前灾后社区重建工作取得阶段性成果之后（表现为基础设施的基本恢复和灾区社会秩序的基本稳定），更深入灾后重建进程的开展趋于陷入停滞状态。一方面，政府主导型灾后重建模式造成了社区居民主体性参与不足、居民生活极度不便、社区矛盾丛生、原有乡村生活凋敝和新的社会关系、社区认同又难以重建的种种问题，另一方面，原本能够有效弥补政府主导重建模式弊端的民间组织灾后重建参与却在完成抢险救灾和灾后紧急安置的任务后面临着越来越狭小的生存空间，迫使大量社会组织只能策略性的选择离开曾经奋战过的灾区，即使坚守下来的社工机构及社会工作者个人也是面临着重重困难。为了能够

进一步推动灾后社区重建进程，最终帮助灾区民众重建和谐家园、实现安居乐业的目标，我们提出以下几条对策性建议：

首先，政府主导型灾后社区重建模式必定是不可持续的，长期性的灾后社区重建需要广大民间公益组织重新回到灾区重建这一“无硝烟的战场”上。民间社会力量在灾后社区重建中的回归需要灾区各级地方政府以更加开放的态度和更加务实的精神积极创造良性的社会组织生存环境，首先于政治观念上放弃对民间社会组织的敌意性姿态，在全国吸取广东经验改革社会组织双重管理体制的大背景下，逐步放宽民间公益组织进入灾区开展灾后重建工作的门槛，形成社会组织协同各级地方政府积极推动灾后社区重建工作进一步深化的友好局面。同时，在财政支持政策上，可以尝试采取“项目合作制”、“共建平台式”和“购买服务式”等多种合作模式形成对民间社会组织的外部资金支持，目标就是要实现社会组织参与灾后社区重建作用发挥的最大化。

其次，社会组织参与灾后社区重建要大力借鉴专业社会工作的理念和方法。这是基于两个方面的考虑：其一是适应灾区政策环境变化的需要，虽然我们倡导灾区各级地方政府部门对社会组织积极参与灾后社区重建持开放和支持的态度，但是在短时间内要实现这一观念的转变恐怕还是难以实现，因此，较为现实的实践策略是以风险性较低的社工机构名称和社会服务方法参与到灾后重建过程中，获得参与和介入观察社区重建过程的合法性身份。其二，在社会工作理论和实务工作者越来越具有反思批判精神的背景下，专业社会工作本身也将逐渐摆脱仅仅局限于开展辅助性、治疗性社会服务工作的角色定位，实现 NGO 和社工机构的发展与服务两种理念的有效结合，积极吸收发展 NGO 所强调的社区居民主体性参与和在参与中实现社区赋权与增能的工作模式，进而采取一种整合性的社会工作策略。这样一种整合性的社会工作策略立足于社区，通过改变社区的社会文化氛围，从微观层面推动个人家庭和社群摆脱困境，同时也通过个人、群体尤其是社区去推动宏观社会政策、社会结构的改变。

再次，积极推动社会工作机构的“在地化”，并构建起有效的外围社工支持性网络。灾区专业社会工作组织在机构和个人两个层面上的问题都需要通过机构的“在地化”来加以解决。在机构层面，由地方社区精英出来组织社工机构的发展，能够有效减小机构在当地开展活动的政治风险，同时地方化的人际关系网络

还有可能帮助机构从社区内部挖掘经济上的支持性资源。个人层面，“在地化”的机构和工作人员能够减少因工作地点位置偏远带来的困扰，因为来自于社区内部，更容易形成社工对家乡社区重建工作的全身心投入。此外，在推动机构实现“在地化”的同时，还需要帮助构建起强有力的外围专业社工支持网络，可以建立一个网络支持平台（社会工作者的网络社区），主要发挥三个方面的功能：针对一线社会工作者提供信息、培训和实习服务，提升社会工作机构、基金会和志愿者等信息交流，担当社会工作资源库；第二，建立一系列案例，包括社会工作者成长、社会工作机构发展和社工督导的案例，促进机构和个人的分享交流；第三，开展社工机构的交流展示会，促进基金会、企业界、政府部门、社会公众等对于社会工作的认知和认同。网络平台的建设需要四川本地社工资源的有效整合并与省外社工优势资源实现链接引入。

最后，民间社会组织参与灾后重建还要保持机构自身的相对独立性，积极培育社区领袖和社区自组织，最终实现在灾后社区重建进程中的多元共治。政府主导下的社区重建中社会组织往往处于极度弱势的地位，尤其是在资源方面依赖于政府和其他资助者，很多时候容易导致民间公益组织丧失其独立性。因此，需要社会工作组织、NGO、社区的志愿行动、外部媒体等社会力量有机结合，形成强有力的第三方，推动社会组织和合作治理的格局。同时，灾后重建中的社区工作需要在推动当地发展的情况下，也要协助居民从具备法律意义上的公民身份到成长为具有志愿精神、权责意识和在多元环境下对话和谈判的公民，从中产生出社区新的领袖并将社区居民有效组织起来，以组织化的形态形成与政府进行对话和沟通的能力，最终建立政府与市场、社区居民、民间公益组织多元共治的社区治理格局。