

农业发展基金 管理与核算

廖文田 柏继民 等著
廖冬冰 李元江



济出版社

前 言

建立农业发展基金是党中央、国务院为加快农业发展、增加农产品有效供给，增强农业后劲而采取的一项重大措施。其目的是通过多种渠道增加对农业资金的投入，使发展农业的资金有个稳定可靠的来源，形成稳定有效的农业投入机制。

从1989年开始，各级财政部门根据《国务院关于建立农业发展基金，增加农业资金投入的通知》精神，积极开展农业发展基金的建立和筹集工作。为了使农业发展基金的建立、筹集、使用和管理有一个统一的规定，满足农财干部培训和财经院校教学及广大基层财经工作者的迫切需要，我们编写了《农业发展基金管理 with 核算》一书。

全书共分十一章，分别对农业发展基金的形成、来源、使用、管理、核算、监督、审计、项目的经济评价、效益考核等方面进行了阐述与探讨。

本书由湖北省财政厅廖文田、李元江、吴黎明同志，山东省财政厅柏继民、王治富同志，四川省财政厅廖冬冰、郑性灵、王映松同志和中南财经大学邹树林同志合著。廖文田、邹树林、李元江同志负责全书的修改和总纂，中南财经大学曾燕芳同志参加本书部分章节的撰稿和资料收集，整理工作。

该书在写作，资料搜集和审修稿过程中，得到了财政部农财司司长吴坤龙，副司长郭静宁、汪雁题、张振国等的大力支持，在此一并感谢。

农业发展基金是一个新的课题，加之水平有限，书中定有诸多舛误与不足，恳请读者批评指正。

1990年10月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 农业发展基金形成的历史背景	(2)
第二节 农业发展基金的概念与特点	(11)
第三节 农业发展基金创立的意义与作用	(15)
第四节 农业发展基金的建立与发展	(26)
第二章 农业发展基金管理体制	(31)
第一节 农业发展基金管理体制建立的基本原则	(31)
第二节 农业发展基金的预算管理体制	(35)
第三节 农业发展基金的财务管理体制	(41)
第四节 农业发展基金的项目管理体制	(45)
第三章 农业发展基金的来源与使用范围	(49)
第一节 农业发展基金的来源	(49)
第二节 农业发展基金的使用范围	(58)
第四章 农业发展基金预算与决算	(66)
第一节 农业发展基金预算的编制	(66)
第二节 农业发展基金预算的审批	(77)
第三节 农业发展基金预算的执行	(81)
第四节 农业发展基金决算的编制与审批	(86)

第五章 农业发展基金项目决策管理	(93)
第一节 农业发展基金项目决策体系.....	(93)
第二节 农业发展基金项目可行性论证的研究要素.....	(94)
第三节 农业发展基金项目经济效益的评价.....	(100)
第四节 农业发展基金项目的社会效益评价.....	(108)
第五节 农业发展基金项目中不确定性分析.....	(116)
第六章 农业发展基金运行管理	(123)
第一节 农业发展基金来源的管理.....	(123)
第二节 农业发展基金投放的管理.....	(129)
第三节 农业发展基金使用管理.....	(134)
第四节 农业发展基金回收管理.....	(143)
第七章 农业发展基金会计核算的原则、特点和方法	(148)
第一节 农业发展基金会计核算的原则.....	(148)
第二节 农业发展基金会计核算的特点.....	(150)
第三节 农业发展基金会计核算的方法.....	(151)
第四节 农业发展基金会计核算的监督.....	(168)
第八章 农业发展基金的会计核算实务	(171)
第一节 农业发展基金来源的核算.....	(171)
第二节 农业发展基金运用的核算.....	(175)
第三节 农业发展基金回收的核算.....	(181)
第四节 其他收支和余额结转的核算.....	(182)
第九章 农业发展基金的会计报表	(192)
第一节 农业发展基金的会计报表的意义和种类.....	(192)

第二节	农业发展基金的会计报表的结构及编制方法	(193)
第三节	农业发展基金的会计报表的报送、审批和汇总	(201)
第十章	农业发展基金的监督与审计	(203)
第一节	农业发展基金的监督	(203)
第二节	农业发展基金的审计	(209)
第十一章	农业发展基金运用效益评价	(221)
第一节	农业发展基金运用效益评价的原则	(221)
第二节	农业发展基金运用效益考核指标	(224)
第三节	农业发展基金运用效益评价方法	(229)
第四节	提高农业发展基金运用效益的途径	(234)

第一章 概 论

农业发展基金的提出和实施是生产关系变革和生产力发展的必然结果，是保证农村经济改革和稳定发展农业的基本物质条件，是理论与实践统一的结晶，已在实践中产生了巨大的经济效益。

我国农业，以家庭承包经营责任制为契机，经过10年改革的探索，不仅推动了我国农业的发展，也影响到世界各国农业的重大变革。这一改革是在坚持社会主义公有制的前提下，重新赋予农民以生产经营的自主权，集中地释放出了长期积蓄的生产潜能，给中国农业的发展带来了阶段性的勃勃生机。当改革向纵深发展时，积蓄的潜能不断递减，限制因子开始出现，改革与发展陷入困境，表现在近几年的农业生产中，主要农产品的生产出现徘徊，农产品供求矛盾加剧。人们在波动中开始认识到农业发展的着眼点，要从生产关系转移到生产力上来，合理配置生产要素，重构生产要素调节机制；要充分认识到土地等生产要素的有限性与增加投入的持续性；要克服财力不足，寻求增加新的投入来源，于是建立农业发展基金的理论就应运而生。这一理论是1986年提出来的，并开始在一些地方进行试验、试点，取得了成功经验。1988年经财政部研究正式肯定，报经国务院批准，决定在全国实施。实践证明，建立农业发展基金，不仅可能、可行，而且在推进农业生产发展中，已显示了它的巨大能量，是财政支援农业的重大发展，是根据中国国情、筹集农业发展基金的重要实践经验。

第一节 农业发展基金形 成的历史背景

农业发展基金的产生并不是偶然的，它的产生有其深远的历史背景。改革之初生产关系的变革是促使现阶段农业发展的初始动力。家庭承包责任制的推行，农产品价格改革的开展，农民、国家、集体间的经济关系的调整，国家富民政策的实施曾使农业发展出现超常规的增长。但随着改革的深入，以家庭为基础的承包责任制在总体上与生产力发展相适应的同时，也已开始显露出它的弱点：投入减少、地力下降、以家庭作为基本生产经营单位难以组织大的、关键性的建设项目，农业长期的物质积累，经过80年代的不断释放目前已明显削弱。加上农产品价格改革和购销体制改革与农业生产资料的供应改革不协调，工农产品价格上的剪刀差拉大，农业比较利益低，农民积极性受到影响。同时农村基层组织如何适应农村新的经济组合，尚在探索之中，因而导致农村集体经济的虚空。这些都表明生产关系的变革作为推动农业发展的动力，需要推进生产的发展，完善生产手段，有效地扩大劳动对象和范围。实践再次证明，生产力的发展与变革才是经济发展和社会进步的基本动力。因此我国农业发展进入一个新的历史时期后，就要求在调整现行生产关系的同时，合理地配置生产力要素，充分利用要素资源增加有效投入，提高生产力发展水平，以维持农业稳定地发展。

一、我国农业发展进入一个新的历史时期

随着时间的推移，改革不断向纵深方向扩展。农村改革形成困境与生机共生，停滞与发展并存的局面。旧的框架和格局不断地被冲破，新体制构架不断显现，新旧体制的摩擦与矛盾在阻碍

改革向前推进，具体表现在以下几个方面：

（一）家庭承包责任制推动农民生产积极性的作用在逐渐减弱

承包责任制对农业发展的推动作用是不容置疑的。但是，我们也应看到承包责任制随着农业生产的发展也逐渐显示出其局限性。第一，承包责任制在改革之初原定为双层经营，但在实际运行中，许多地区不自觉地变成单层经营，仅剩家庭分户经营一个层次。分户经营形成的规模小，平均化、分散化的耕地经营格局，使得农业生产要素的综合利用率低，小块平分而又零散破碎的耕地利用格局对于农业机械化和农业科技的推广应用限制很大，因而劳动生产率，土地生产率，商品生产率都难以进一步提高。分户经营，产前、产中、产后各项事务均由各户分散自理，这些事务许多农民不熟悉，分散办起来效率低，使农业生产经营成本支出加大，效益降低。分户经营的分散性增加了国家计划对农业调控的困难；第二，承包责任制既缺少“有统有分，统分结合”的约束力，也缺少对加强集体经济实力和发挥统一生产经营服务功能的吸引力，导致集体经济脆弱，农民集体观念淡薄。不利于集体经济对于弥补分户经营的不足，不利于统一协调服务体系，不利于大规模地增加有效投入，特别是长期的、区域性的有效投入；第三，承包合同责权利不清，农民对土地的承包在合同中未承担责任与义务，经营周期和投入的产权，没有法定效律，农民在土地上的投入难有安定心态，因而不愿向土地投资，他们采取的取多于予的短期行为，严重地影响了农业生产的发展；第四，承包经营责任制缺少对耕地的适应调节机制，在承包责任制实行之初，土地分割的“一刀切”是适应当时农村就业情况的，随着农村产业结构的变化，特别是乡镇企业的发展，需要建立耕地调节机制，合理配置生产要素，但阻力很大，在完善双层承包经营责任制的进程中，有一定困难。

(二) 价格政策的连动，在提高农产品收购价格时，国家财政增加了负担，在放开生产资料供应价格时，农民先前已得到的实惠又得吐出，两个积极性都遭到了挫伤

改革以来，对农村发展的外部经济环境中，起主要作用的是国家对粮食的减购提价和对二、三类农产品的放开政策。农民在优惠政策的鼓动下，极大地提高了农业生产和交售农产品的积极性，缓解了农副产品供求矛盾，改变了多年来我国大量进口粮棉油的不正常局面。很显然，在当时农产品生产和供应十分严峻的情况下，国家采取一方面大幅度提高粮棉油的收购价格，一方面放开二、三类农产品市场，这种双重措施对于增加农民收入，调动农民生产积极性，促进生产发展是卓有成效的。但是，由于国家长期对粮棉油实行低价配给政策、购销不能连动，运营中的矛盾不断突出，经营者同生产者的统一协调关系，受到阻碍，一时出现卖粮难，一时又出现粮难买。社会主义初级阶段农民的经济实力顶不住这些冲击，其积极性随着时间的推移而逐渐减弱；另一方面，在农产品的运营机制上受市场、供求关系、利益分配及经济体制等因素的约束，难以做到货畅其流，从市场体系上看，我国现在的农产品市场是一个营运主体缺乏、运行关系扭曲，机体发育不全的初级市场。市场透明度低，活动范围受条条块块多方的阻碍，从而导致微观效益失真，农业比较利益低下，供求失衡等局面。从供求关系上看，在农副产品短缺的情况下，单纯地采取收购提价政策必然导致供求失衡。从利益分配来看，提高农产品价格，牵涉到生产者、经营者、国家等方面利益。单纯地提高收购价格或放开价格，必然出现国家财力难以承受；经营者不能维持正常运转，消费者也不愿接受，中间受阻的不利局面。其结果，遭受损失的还是农民。从经济体制方面看，目前，政府行为与企业行为长期捆在一起，相互牵制，相互抵消，财政分环节补贴，利润全行业拆抵。农产品收购仍然限制在统购统销的管理

制度下，企业缺乏利益诱导，竞争机制难以引入，地区封锁严重，关卡林立，农产品丰收时，价格降低，欠收时，价格大涨。改革以来，农产品价格走向的特点是大幅度、波动性、螺旋式的上升，总水平呈上涨的趋势。与改革前相比，收购价提高77%，国家定购的稻谷、棉花提高80%，国家为此而支付的各项补贴达数百亿元，这样使本来就很困难的国家财政又背上了一个沉重的包袱，国家财政陷入困境。农产品价格改革的实践揭示这样一个规律：单靠提高农产品价格达到促进生产的目的，是不能持久的。在耕地面积有限，主要农产品需求超越供给，或者处于供求临界点的状况下，简单地提价只能改变农产品结构性短缺，也就是在改变了一种产品短缺之后，必然导致另一种产品短缺的困境；另外，农产品的提价、放开，作为农产品供销的经营者和生产资料部门，为了维持其正常运转，就得按市场规定调整自己的经营方式。价格放开，因而导致目前农产品价格总水平仍然偏低，工农产品剪刀差的距离难以缩小。农产品收购提价给农民带来的实惠因价格放开后生产资料轮番涨价而抵销，生产者比较利益低下。因价格放开而长期由国家承担的风险仍然转嫁到农民身上，这些都使农民生产积极性减退，国家财政包袱越背越重，无力增加对农业的有效投入。

（三）经营中的短期行为，使过去多年积累的物质基础逐渐削弱

建国40多年来，我国农村通过长时期的积累形成了一股强大的生产潜能，国家各级政府对水利的基本建设投资累计约在500—600亿元，农村各级集体经济组织的筹资及农民的劳动积累价值也相当于国家投资的总数。因此，40年中，国家、集体、农民在水利上的投资合计已超过1000亿元，国家对农用工业的投资累计达300亿元。很显然，这两笔巨大的投资已形成强大的物质基础。我国农村第一步改革在坚持社会主义公有制的前提下，重新

赋予广大农民以生产经营的自主权，保障农民的物质利益，强化农业生产单位的预算约束，改变了激励机制，激发和调动了广大农民的生产积极性，使长期积累的生产潜能集中地释放出来，在这种“有水快流”的错误思想指导下，不仅对生产估计过高，而且不注意补充新的物质因素，致使原有的生产潜力逐渐衰竭。

以上分析表明，我国农业的出路“一靠政策，二靠科技，三靠投入，四靠服务。”是完全正确的。科学需要投入，政策应包括投入，再加优质服务，四者是一个整体，缺一不可。目前，对投入必须高度重视。因为：第一，我国第一步农村经济改革赖以成功的物质基础正逐步削弱，单纯地依靠生产关系的变革来促进农业经济发展已不能奏效，新的促进我国农业经济持续稳定发展的动力亟待产生。为使我国农业经济进一步发展、走向繁荣，最大限度地提高生产力发展水平，合理地配置生产力要素，就必须有足够的投入。。第二，传统手段对增加农业产出的作用已明显降低，这是因为，一是扩大农作物播种面积；二是增加对耕地的劳动力投入，两者都受国情的制约，前者受土地资源的约束；后者受人口过多的承受压力；特别是农村第二、三产业的发展，非农产业占用耕地的增加，加上过去人口政策上的失误，再次生育高峰期的来临，在这种耕地面积不断减少的情况下要在有限的土地上不断吸纳更多的新增劳动力，就会使农村人均收入水平提高受到制约。因此，我国农业出路从总体上讲，必须有足够的投入，才能保证农业生产持续、稳定增长。

二、农业投资波动与农业发展的现实矛盾

保证农业投入的基本条件是要有充满活力的农业投资机制，然而，我国农村投资的情况令人担忧，农业投资大幅度地波动，供

求矛盾日益突出。主要表现在如下几个方面。

（一）国家财政资金投入减少

“五五”期间国家用于农业支出总计为693.41亿元，年均支出138.68亿元，支出最高的为174.19亿元。“六五”期间国家财政用于农业支出总计减少为658.48亿元，下降了5.04%，支出最高的1985年为153.67亿元，比“五五”计划期间最高的1979年减少11.78%，尽管近几年有所回升，但仍没有达到历史最好水平。1980—1986年，全国农业基本建设投资占国家基建投资总额的比例从9.3%下降到3.3%，年投资额从52亿元下降到38亿元，1986—1987年又是建国以后农业投资比例最小的两年。

（二）农业信贷资金外流，信贷规模落后于生产的发展速度

1987年农业总产值增长年均为12.9%，同期农贷余额平均递增21.9%，两者比值为1:1.7，而1976—1986年间，工业贷款余额年均递增率为24.1%，工业产值增长率与贷款余额之比为1:2.18，即每百元工业产值比每百元农业产值多占用贷款48元，与历史相比，1978年以前26年的产值，年平均以4.8%的速度递增，而同期农贷余额年递增13.6%，两者之比为1:2.83，这明显有悖于农业有机构成的逐步提高，资金占用量逐渐增大的特点。同时在农贷资金短缺的情况下，农业信贷资金外流，“六五”期间农业信贷资金外流比重比“五五”期间提高了12个百分点，农业银行的资金外流，还可从农业信贷资金在农业生产中发挥作用减少表现出来，“一五”期间在购买农业生产资料所支付的资金中有31%来自农业贷款，“二五”期间为4.7%，到“六五”期间只占3.3%。

（三）地方各级财政支农资金急剧下降

“六五”期间，从经济发展较快而财政收入较好的江苏省来看，财政支农资金共计22.98亿元，比“五五”期间减少8.10亿元，下降26.2%，这笔资金仅占全省同期财政总支出的14.2%，

比建国以来任何一个时期都低。沿海农业发达地区的浙江、山东等省也有类似情况，“六五”期间这两个省的地方财政支农资金占全省财政总支出的比重分别是15.17%和12.61%，也都是几个五年计划的低谷，其他内地农业产区的湖北、湖南、河南、安徽等省，也相类似。

“以工补农”、“以工建农”资金是经济发达地区增加农业投入的一个重要支柱，而现在乡镇企业发展了，筹集支农资金的数量却在下降，“六五”期间全国乡镇工业利润中用于农业的资金由每年的23亿元减少到19亿元。

（四）合作经济组织和农户的生产投入明显下降

1984年农村集体经济用于农林牧副渔的投资为28.99亿元，1985年降到20.73亿元，1986年又降为19.87亿元。从相对数看，1980年农业生产性固定资产支出占总支出的比例为5.7%，1984年降到4.7%，1985年又降到3.6%。

由于我国农业投资的减少，使农业经济的发展出现严重的后劲不足，直接影响着农业经济的发展。

第一，农业投资减少，严重影响了农业基础作用的发挥，农业基础设施老化，致使农业抵制自然灾害的能力减弱。“六五”期间每年减产30%以上的农田受灾面积达1.2千万公顷，1986年受灾面积比1980年增加了35.8%。目前，全国有50%左右的水利工程设施不能正常发挥效益，有30%的中小型水库带病运转。

第二，70年代被称为我国农业发展支柱之一的农用工业，也因投资大幅度下降而处于岌岌可危的境地。“六五”期间国家对农用工业的投资总额为44.78亿元，比“五五”期间减少56.9亿元，农机、化肥、农药工业投资占国家总投资的比例在1985年以后下降到3%以下。由于投资不足我国农用工业发展缓慢，以全国工业企业数为100，1980—1985年我国农机工业的份额

从2.2下降到1.2。化肥工业从1.0下降到0.6，农药工业从0.2下降到0.1。由于农用工业的“萎缩”，“六五”期间全国化肥施用量一直在1000万吨左右徘徊，年均递增率仅为0.9%，而“五五”期间年递增率达19.8%。同时，化肥质量不高，品种结构不合理，农药构成中高效低毒的少，种子混杂，良种退化现象相当普遍。

第三，由于投入不足，农业科学技术发展也受到限制。解放以来国家培养的104万农业科技人员一半以上已改行，农业第一线科技人员严重缺乏。目前，全国平均每7000亩耕地只有1名农业科技人员，每7000头牲畜才有1名畜牧兽医人员，每250万亩草场才有1名牧业技术人员，科技人员少，经费不足，技术推广在窘境之中艰难地前进。我国省级以上农业科技研究经费每年仅2.06亿元，其中用于设施建设的只有4500万元，大大低于世界一般水平。由于事业费紧缺，限制了农业科技服务活动，造成人员外流，业务中断，体系解散，从而影响农业科学技术的普及和推广。

综上所述，我国农业投资短缺与农业发展构成极为尖锐的现实矛盾，而旧的农业投资机制的积弊则是造成农业投资波动，有效供给减少的根源。很显然，我国农业的发展必须有一个充满活力的农业投资机制。

改革之前，支撑我国农业发展的投资机制是一种与高度集中统一的经济模式相联系的农业投资机制。其投资主体是国家和集体，而充当农业投资机制运行基础的是生产队。一方面作为生产队集体经济组织通过提高生产的集约程度，并将消费压低到最低限度来积累资金，从而形成生产队一级的生产资金。由生产队上交大队和人民公社一级的积累，加上队办企业，社办企业的提留，共同构成大队和人民公社一级的投资来源。主要用于公社、大队一级的水利工程，农业技术推广等；另一方面，国家通过剪

刀差和农业税获得农业收入的很大一部分作为农业为国民经济提供积累。同时，国家又通过国民收入的再分配将农业提供积累的一部分返还农业，形成国家对农业的投资，用以支持和发展农村的公共事业。如大型农田水利工程，荒山滩涂的改良与开发，农业科技教育体系的建立等等。

这种传统的农业投资机制尽管由于投资决策者与受益者之间缺乏利益与共的制约机制，但这种投资机制由于强调投资使用与行政管理的统一性，对调动部门和地方管理投资、筹措资金的积极性，有计划地兴建一批大型项目，保障农业科技服务体系的建立，起到了积极作用。

以家庭承包制为契机的农村经济体制改革以及利益关系的重新建制，使得原有的农业投资格局被打破，引起传统农业投资机制的大变动。一方面国家由于预算外投资扩张的牵制及财政补贴的压力，对农业投资开始减少，而合作经济组织的积累，由于分散的家庭经营管理而变得有些名不符实。另一方面，农户作为独立的商品生产者开始成为农业投资中的主体。在这种情况下，本应着手建立一个以优化农户投资环境为中心的农业投资新机制，但由于指导思想上的偏差，致使农业投资出现了前所未有的三个“断裂带”，即（1）国家对农业投资的减少与农业发展所需长期性、全局性投资的“断裂”；（2）地方财力投向的转移与集体积累能力的削弱同农业基础设施建设所需资金的“断裂”；（3）农户对农业投资积极性减弱和农户生产所需投资的“断裂”。三大“断裂带”的产生构成了农业持续稳定发展的巨大障碍。因此，要解决我国农业投资供需之间的矛盾，并从根本上扭转农业投资滞后于农业增长的状况，必须根据我国农村商品经济发展的客观需要，建立一个充满活力的农业投资机制，保障稳定可靠的投资来源。为此，1988年国务院颁布了《关于建立农业发展基金，增加农业资金投入的通知》。各级都根据国务院通知精神，

结合本地情况建立了农业发展基金的筹集、使用的制度，并使基金的管理逐步形成理论化、制度化。农业发展基金的发展能这么快地普及推广，首先是党中央的重视，其次是它适应了农业生产发展的时代需要，是当前解决农业投入矛盾的上策。这是鉴于目前我国经济生活中还存在着较大的工农产品价格上的剪刀差和工农劳动生产率的差异，农业比较利益低，单纯依靠农业自身积累增加农业投入是不现实的，完全依赖于国家财政增加农业投入也是难以办到的。因此，必须找出一个各方都能承受的办法，建立农业发展基金就体现了这一时代的要求。

第二节 农业发展基金的概念与特点

农业发展基金的内涵，包括以下几个主要方面的内容。

一、基金的概念、特征和建立使用的原则

国家对一部分财政专项支出实行基金制管理，在世界上早已有之。它产生于第二次世界大战之后，是现代国家财政体系的重要环节。目前，英国有80多种规模和作用都很大的专项基金；美国有60多种；日本有40多种；苏联和东欧国家也有几十种，各种专项基金经过长期积累的结果，每年可供安排使用的基金量及其所发挥的作用仅次于国家预算，被称为第二预算。我国的财政专项支出实行基金制管理还处于探索阶段，还需要在实践中不断充实、发展。

所谓基金，是指在社会再生产过程中，通过对社会产品和国民收入的分配与再分配所形成的，具有规定用途的物质资料的实物形式和货币形式的统一体。

基金是一个外延很广的概念。根据不同标准可对其进行分类。按照基金在再生产中的作用，可把它分为补偿基金，积累基金和消费基金；按照资金的经济性质，可分为生产性基金和非生产性基金；按照基金的具体用途，可分为基本建设基金，支农基金、教育基金，扶贫基金，援外基金等等；按照管理基金的主体，可分为财政基金，银行信贷基金，企业基金和社会集资等等。

一般来说，基金的特征有三个，一是专用性。所谓基金，实质上就是一种具有专门用途的资金，这种专用性就是它的最根本特征。如补偿基金是社会总产品中用于补偿生产中已经消耗掉的那部分资金；积累基金就是用国民收入中用于扩大再生产和建立物资储备以及进行非生产性基本建设的那部分资金；消费基金是国民收入中用于满足社会成员个人的物质文化生活需要和社会需要的资金。二是层次性。因为基金的分类标准不同，基金具有明显的层次性。一般说来，按资金总体进行的分类，在层次上往往高于按资金具体用途的分类，或者说一个大类往往包括几个小类，小类的属性应受到大类属性的制约。如积累基金可分为生产性积累基金、非生产性积累基金、后备基金等等。三是多样性。因为社会生产，建设和人们的需要是多种多样的。国家为了满足这些需要就须相应地设立各种各样的基金，如为了提高现有企业的生产能力，国家可以设立企业挖潜改造基金；为了扶持老少边穷地区发展经济，可以设立扶贫基金等。但究竟设置多少种基金为宜，应视国家财力和人民的需要而定，并不是可以随意滥设的。在基金的这三个特征中，专用性是最根本的，忽视了这个特征，就会使所建立的基金失去存在的价值。所以，所有的基金都要做到专款专用。

随着有计划的商品经济的发展，基金应尽可能做到有偿地周转使用，以提高资金使用效益。要使基金达到设置的预期目的，