

Made in China 2025 - hur gick det?

Björn Cappelin

16 december

Kinas kommunistparti lanserade 2015 en ambitiös plan för att Kina på tio år skulle bli den dominerande aktören inom de viktigaste framtidsbranscherna. De tio åren har gått och vi kan konstatera att Kina i många avseenden har lyckats uppnå sina mål. Kinas framgångar och metoder, men också en del av de motåtgärder som omvärlden har vidtagit, går emot svenska ideal om öppen och rättvis handel. Det är möjligt att vi behöver vidta åtgärder både för att skydda oss mot snedvriden kinesisk konkurrens och för att stärka vår konkurrenskraft.

Vad är Made in China 2025?

Made in China 2025 (中国制造2025, MiC2025) lanserades 2015 som ett led i en [storskalig satsning](#) på att utveckla tillverkningsindustrin, minska importberoendet och göra omvärlden mer beroende av Kina. Efter att planen 2018 blivit måltavla för amerikanskt missnöje [slutade kinesiska företrädare](#) att hänvisa till den i officiell kommunikation. De grundläggande ambitionerna övergavs dock inte och MiC2025 har förblivit ett vägledande policydokument. Enligt vissa bedömare har [målen om självförsörjning](#) kommit att inta en mer central plats i ansträngningarna som en följd av de motåtgärder, exempelvis exportkontroller och tullar, som USA och andra västländer implementerat på senare år.

[Den kinesiska industripolitiken](#) är omfattande och komplex och utövas på flera olika nivåer i systemet. De grundläggande byggstenarna i politiken kan sägas vara statliga stöd, förmånliga krediter från statliga banker, förmånlig reglering som gynnar inhemska företag vid exempelvis offentlig upphandling, subventionerad markhyra och investeringar från statliga fonder. Förutom själva planen har insatserna dessutom vägletts av riktlinjer bestående av mer än 250 specifika mål.

Har planen lyckats?

Det finns några grundliga analyser av hur väl MiC2025 har lyckats och det råder ganska god samstämmighet mellan bedömningarna. Dock är de konkreta målen i planen öppna för viss tolkning, och det saknas officiell kinesisk rapportering om måluppfyllnaden. Det betyder att olika bedömare kan göra delvis olika analyser på detaljnivå. Vår kunskap om utvecklingen inom Kinas industripolitik begränsas av minskande transparens, vilket gör det svårare att bedöma framsteg och återstående utmaningar.

Redogörelsen nedan av måluppfyllnaden i de olika prioriterade branscherna bygger i huvudsak på analyser utförda av [Bloomberg Intelligence](#), [Rhodium Group](#), och [The Wire China](#).

Nästa generations informationsteknologi 新一代信息技术产业	Halvledare: Omvärldens exportkontrollåtgärder håller Kina tillbaka. De högt ställda målen om självförsörjning har inte uppnåtts. Vad gäller marknadsandel ligger Kina efter i de mest avancerade segmenten, men inom mindre avancerade segment, s.k. "legacy chips" har kinesiska tillverkare en stark ställning och kinesisk överkapacitet och låga priser kan hota utländska konkurrenter. Telekom: 80 procent av mobila kommunikationssystem i Kina är inhemskt producerade. Huawei har en global marknadsandel om 35 procent inom basstationer för 4G och 5G.
Datorstyrda verkstadsmaskiner och robotteknik 高档数控机床和机器人	Industrirobotar: Dramatisk ökning från 2015 då Kina bara hade 10 procent av den installerade kapacitet som USA hade, till att Kina idag har en global tredjeplats när det gäller industrirobotdensitet. En tillväxt på 2 400 procent mellan 2015 och 2023. Kinesisk andel av den globala marknaden är dock fortsatt begränsad
Flyg- och rymdteknik 航空航天装备	Drönare: Kinesiska aktörer har en dominerande marknadsställning globalt Civil luftfart: Planerna på ett stort kinesiskt trafikflygplan med långdistanskapacitet har inte kunnat genomföras. En kinesisk flygplansmodell för kortare distanser har endast levererats i mindre antal. Beroendet av utländska komponenter har minskat, men är fortfarande betydande.
Teknik för sjöfart och högteknologiska fartyg 海洋工程装备及高技术船舶	Fartyg: Kina är världens största tillverkare och inom vissa specialiserade segment är dominansen mycket stark (nästan 75 procent av tillverkningen av bränslecellsdrivna fartyg 2024). För den mest avancerade fartygstekniken kvarstår dock ett betydande beroende av komponenter och system från utlandet.
Avancerad järnvägsutrustning 先进轨道交通装备	Höghastighetsjärnväg: Till del hade kinesiska aktörer en stark ställning på sin hemmamarknad redan när planen antogs, och både självförsörjningsgrad och global marknadsandel har ökat sedan dess.
Energibesparande och fordon som drivs med ny energi 节能与新能源汽车	Elfordon och batterier: Från en produktion av mindre än 100 000 elfordon 2015 har kinesisk produktion uppnått 6,3 miljoner fordon år 2023. Kinesiska företag stod för 58 procent av den globala försäljningen av elfordon 2024 och siffran för battericeller är så hög som 85 procent.
Utrustning för elproduktion 电力装备	Kraftgenerering: Målsättningarna om självförsörjning har nåtts med 90 procent av utrustningen inhemskt tillverkad. Grön energiutrustning: Kina har 8 av världens 10 största solcellsproducenter, och 6 av de 10 största vindturbinstillverkarna.
Maskineri för jordbruk 农机装备	Jordbruksmaskiner: En stark expansion med ett uppnått mål om 95 procents inhemsk tillverkning. Framgångar framförallt inom små- och medelstora maskiner, i de mer avancerade segmenten kvarstår visst importberoende.
Innovativa material 新材料	Petrokemiområdet: Kina har gjort stora framsteg vad gäller självförsörjning, men beroendet av utländska företag är fortsatt stort. Grafen: Har pekats ut som framtiden inom batteriutveckling och framhålls som ett område där Kina ligger långt fram i utvecklingen. Svårt att ge en tydlig generell bild eftersom många olika branscher är involverade.
Biomedicin och högeffektiv medicinsk utrustning 生物医药及高性能医疗器械	Medicinsk utrustning: ambitiös lokaliseringsdrive, men alla mål är inte uppnådda. Visst importberoende kvarstår, (ex.vis har importen av elektronmikroskop fyrdubblats sedan 2015). Enkla läkemedel: Kina har en stark ställning globalt, som tillverkare av mer än hälften av all antibiotika och 90 procent av de insatsprodukter som behövs för att tillverka antibiotika. Avancerade läkemedel: Kinesiska företag har kommit långt, även om det kvarstår en del för att nå målsättningarna om internationella marknadsandelar.

Kinesiska framgångar, men fortsatt beroende

Den tydligaste minskningen av Kinas importberoende har skett inom vissa typer av halvledare samt medicinsk utrustning, inte minst genom att utländska företag har förmått etablera produktion i Kina. De största kinesiska framgångarna vad gäller global marknadsandel finns i branscher med hög kapitalintensitet, stor och gärna offentligt understödd efterfrågan och få etablerade dominerande aktörer. Framgångar inom fartygsbyggnad och höghastighetsjärnväg kan ses som exempel.

Samtidigt är Kinas industri långt ifrån självförsörjande. Utländska företag dominerar fortfarande många avancerade segment och håller sin nyckelteknik utanför Kina. Faktum är att kraven på teknisk och industriell uppgradering har lett till att den andel avancerade komponenter och insatsvaror som importeras till Kina har ökat i flera sektorer. Det verkar också som att kinesiska företag släpar efter utländska konkurrenter vad gäller både lönsamhet och produktivitet. Industripolitiken innebär också stora kostnader, kanske så mycket som 4,4 procent av Kinas BNP, enligt [en studie](#) från Internationella valutafonden (IMF).

Vad blir nästa steg i Kinas industripolitik?

Sedan 2023 har begreppet "nya produktivkrafter" (新质生产力) intagit en central plats i [den officiella kommunikationen](#). Det förstås ofta som innovationsdriven tillväxt inom exempelvis grön energi, elfordon och batterier, industrimaskiner, halvledare, AI och livsvetenskaper.

Enligt [uppgifter](#) som publicerades under våren 2025 pågår diskussioner inom kommunistpartiet om en ny, men kanske inte nödvändigtvis offentlig, plan för att fortsätta utveckla tillverkningsindustrin i Kina. Under våren 2026 kommer Kina presentera den femtonde femårsplanen och det finns [indikationer](#) på att industripolitiken kommer spela en ännu viktigare roll framöver. Enligt de rekommendationer som presenterades efter centralkommitténs fjärde plenum i oktober 2025 har "byggandet av ett moderniserat industrisystem" flyttats upp som den främsta prioriteringen i den kommande femårsplanen. Detta innebär troligen att Kina inte kommer slå av på takten i den industriella och tekniska uppgraderingen, vilket får fortsatta följdverkningar på näringslivet i andra länder.

Vad betyder Kinas tekniska och industriella framsteg för Sverige?

De svenska företagens förutsättningar i Kina har blivit mer utmanande. De senaste årens [affärsklimatundersökningar](#) visar att företagen uppfattar Kina som en allt svårare marknad och att många mindre företag lämnar Kina. Samtidigt är flera stora svenska industribolag fortsatt engagerade i Kina och vi ser vissa ambitiösa satsningar, senast den stora produktionsanläggning som Scania [invidde i Jiangsu-provinsen i oktober 2025](#). Detta ligger i linje med [bilden av utvecklingen](#) på senare år, som visar att det framför allt är större utländska företag som ökar sin närvaro i Kina, liksom att den ökningen sker i ett minskande antal branscher, huvudsakligen fordon, livsmedel, läkemedel, konsumentvaror och kemiprodukter.

En [studie](#) från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) visar att ungefär en tredjedel av de svenska företagen i Kina verkar inom branscher och tekniker som lyfts fram som prioriterade i MiC2025. Denna utveckling visar på utmaningen som svenska aktörer står inför i relation till Kina: Det är en viktig marknad, men på många områden tycks det också finnas ett möjlighetsfönster, som gradvis stängs när statens industripolitiska målsättningar uppnås och de utländska företagen inte längre anses behövliga, till exempel inom branscher som järnväg, telekom eller medicinteknik.

Konkurrensen med kinesiska företag, både inom Kina och globalt, har blivit en allt viktigare fråga för näringslivet, inte minst inom elfordon och batterier, där västerländska företag kämpar för att hålla jämna steg eller rentav har hamnat långt efter. På EU-nivå har detta lett till en debatt om skyddsåtgärder, och efter en mycket omfattande utredning infördes tullar på kinesiska elfordon 2024. Vissa bedömare varnar för [att andra branscher](#) i Europa kan komma att se en liknande utveckling framöver, där kinesiska företag med industripolitiskt stöd i ryggen slår ut europeiska konkurrenter och tar över hela branscher. Dessa framtidsscenarier liknas vid den utslagning av tillverkningsindustrin som drabbade USA under 1990- och 2000-talen och som kommit att kallas "[the China shock](#)".

Kinesiska investeringar i Sverige har pekats ut som ett led i den kinesiska statens arbete med att nå industriella och tekniska målsättningar, och har därför varit en central fråga i debatten om våra sårbarheter. Det [uppmärksammade fallet](#) med det kinesiska bolaget Putailais batterikomponentfabrik i Timrå, som stoppades av den svenska investeringsgranskningslagstiftningen, har återigen satt ljuset på de potentiella riskerna med kinesisk närvaro i svensk industri. Samtidigt visar [en aktuell studie](#) att kinesiska investeringar i Europa återigen har börjat öka, efter en nedåtgående trend sedan 2016.

Forsknings- och innovationssamarbete med Kina betraktas idag som mer riskfyllt, eftersom sådant samarbete kan gynna de kinesiska industri- och teknikpolitiska målsättningarna, och eftersom det kan leda till utförelse av känsligt kunnande. Samtidigt [ökar det svensk-kinesiska forskningssamarbetet](#), och företrädare för forskningssektorn understryker [behovet av att samarbeta mer med Kina](#) för att Sverige inte ska halka efter. Detta har lett till en debatt om forskningssäkerhet och till [initiativ](#) för att stärka forskningssektorns riskhanteringsarbete.

Den kinesiska industripolitiken och omvärldens svarsåtgärder utgör en utmaning för Sverige, ett land med en exportinriktad industri som gynnas av öppen handel och liberala frihandelsregler. Möjliga handlingsalternativ inkluderar åtgärder för att skydda oss mot snedvriden kinesisk konkurrens, men också ansträngningar som syftar till att stärka vår konkurrenskraft.

När det gäller handelspolitiska skyddsåtgärder utgår sådant agerande från EU-nivån, där åtgärder bara kan vidtas om det finns tillräckligt stöd från medlemsstaterna. Utöver elfordonstullarna pågår diskussioner om vilka andra verktyg som kan användas i unionens arbete med "de-risking" gentemot Kina, exempelvis [Antitvångsinstrumentet](#) (Anti-Coercion Instrument, ACI) och [Förordningen om utländska subventioner](#) (Foreign Subsidies Regulation, FSR). I början av december 2025 presenterade EU-kommissionen [ett nytt förslag](#) om stärkt ekonomisk säkerhet, omfattar mer strategiskt användande av befintliga verktyg och stärkt samordning, kunskapsinhämtning och dialog mellan privat och offentlig sektor.

Diskussionen om vad EU kan göra för att utveckla sin konkurrenskraft utgår bland annat från [Draghi-rapporten](#) från 2024, som tydligt pekar ut utmaningen från Kina. På flera håll i Sverige pågår också ett arbete med att närmare identifiera vilka tekniker som är kritiska och vad som behövs för att utveckla dem, exempelvis hos [Vinnova](#), [Tillväxtverket](#) och [IVA](#).

Policyrekommendationer

Givet den kinesiska industripolitikens påverkan på Sveriges och EU:s förutsättningar inom näringsliv, forskning och innovation rekommenderas svenska beslutsfattare att:

- Anta ett pragmatiskt snarare än principiellt förhållningssätt till skyddsåtgärder i diskussioner på EU-nivå, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder anpassade för att bemöta Kinas agerande.
- Stärka kunskapen om den utmaning som Kinas industri- och teknikpolitik innebär, och dess långsiktiga karaktär. Utgå från denna kunskap för att utveckla ett strategiskt förhållningssätt till hur kritiska tekniker kan utvecklas.
- Främja en närmare dialog mellan näringslivet, forskningssektorn och staten om hur öppenhet och ekonomisk säkerhet kan balanseras.



Björn Cappelin

Björn Cappelin är analytiker vid Nationellt kunskapscentrum om Kina

Om Nationellt kunskapscentrum om Kina

Nationellt kunskapscentrum om Kina (NKK) vid Utrikespolitiska institutet (UI) bedriver forskningsbaserad och policyrelevant analys och rådgivning om Kinarelaterade ämnen. Fokuset ligger på frågor av särskild vikt för svenska intressen. UI:s publikationer genomgår intern kvalitetskontroll. Eventuella åsikter som uttrycks är författarens egna.