

美國海軍潛艦執行秘密任務初探 —由「冷戰」經驗與戰略意涵觀察

A Preliminary Study of U.S. Navy Submarine Covert Missions:
Observed from the “Cold War” Experience and Strategic Implications

海軍中校 賴慧甄、翟文中 先生

提 要：

- 一、「冷戰」時期，美國海軍規劃並執行多項秘密任務，包括「常春藤鈴行動」與「聖石計畫」，內容涵蓋水下通訊竊聽、電子情報蒐集，並對蘇聯潛艦與其他船舶進行近距離攝影。這些任務具高度戰略價值，同時潛藏政治風險，故必須經過國安高層的審批與監管。
- 二、早期美軍潛艦執行秘密任務，主要由「國防部」、「國務院」與「中央情報局」等單位在「國家安全會議」架構下協調進行；此機制經多次調整逐步法制化，相關任務的執行，則須經總統書面授權，並於行動前向「國會情報委員會」通報。
- 三、潛艦的「近貼尾隨」行動雖未被《情報授權法》列為秘密行動，然其係美軍日常例行的軍事部署，且由於其作業複雜與潛在風險；若處置不當，極可能造成美、俄間的政治緊張，甚至升高軍事對峙。對我國而言，瞭解其間的風險治理與危機控制，不僅有助國人掌握大國博弈的法理與決策機制，同時能在複雜多變的國際情勢中，維護國家安全與社會穩定發展。

關鍵詞：美國海軍、秘密行動、常春藤鈴行動、聖石計畫、近貼尾隨行動

Abstract

1. During the Cold War, the U.S. Navy planned and executed a number of covert submarine missions, including Operation Ivy Bells and Project Holystone. These missions included underwater communications tapping, electronic intelligence collection, and close-up photographic reconnaissance of Soviet submarines and other vessels. While possessing significant strategic value, such operations also entailed substantial political risks and therefore required review and oversight by senior national security authorities.
2. In the early period, the execution of U.S. Navy submarine covert mis-

sions was primarily coordinated among the Department of Defense, the Department of State, and the Central Intelligence Agency within the framework of the National Security Council. Subsequently, this decision-making and operational mechanism underwent multiple adjustments and gradual legal institutionalization. As a result, such missions came to require written presidential authorization and prior notification to the congressional intelligence committees before execution.

3. Although close trailing operations are not classified as covert actions, they constitute routine U.S. Navy military deployments. However, if handled improperly, it could exacerbate political tensions between the United States and Russia, and potentially escalate into military confrontation.

Keywords: U.S. Navy, Covert Actions, Operation Ivy Bells, Project Holystone, Close Trailing Operations

壹、前言

2025年10月，俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)宣布成功測試可攜帶核彈頭的「海燕」核動力巡航導彈，其飛行距離超過12,000公里；隨後，美國總統川普(Donald Trump)接受媒體訪問時表示，美軍也在俄國沿岸外海部署有核潛艦；¹從其談話內容研判，美國當前仍持續派遣潛艦至俄國水域執行高機敏性任務。由於此類行動係「冷戰」時期水下秘密行動的延續，故可其視為「冷戰遺緒」(Cold War Heritage)。

回顧「冷戰」時期，美軍潛艦執行諸多機密任務，當中較為人知悉者，係追蹤當時蘇聯海軍核動力彈道導彈潛艦(Ballistic Missile Submarines，以下稱SSBN)，如美軍「蝙蝠魚號」(USS Batfish，SSN-681)潛艦就成功追蹤1艘蘇聯「洋基級」(Yankee class)SSBN長達50天。²此外，美軍亦曾於蘇聯近海執行多項高機密任務，包括水下竊聽、情報蒐集與特種任務；此類任務伴隨的政治風險與戰略影響，遠超越軍事層級，其決策與核准並非由「國防部」單獨負責，而是由「國家安全會議」(National Security Council，以

註1：Anders Hagstrom, "Trump Warns Russia: US has World's Greatest Nuclear Submarine 'Right off Their Shore'," Fox News, October 27, 2025, <https://www.foxnews.com/politics/trump-warns-russia-us-has-worlds-greatest-nuclear-submarine-right-off-shores>, visited date: 2026/6/12。

註2：「洋基」級核動力彈道導彈飛彈潛艦是蘇聯為對抗西方的「北極星」飛彈系統而開發；係蘇聯第一個配備16枚熱核潛射彈道導彈(SLBM)的戰略作戰平台，並從1960年代末到1995年一直是其核威懾力量的中堅力量。Thomas B. Allen, "Run Silent, Run Deep: In the Cold War's Undersea Cat and Mouse Game, the Prize Went to the Submarine that Could", Smithsonian magazine, March 1, 2001, <https://www.smithsonianmag.com/history/run-silent-run-deep-72432889/>, visited date: 2026/6/13。

下稱國安會或NSC)主導下的秘密行動審批機制進行管理，軍方則負責具體行動方案之規劃與執行。

本文從組織運作、歷史案例與任務風險等不同面向，分析美國潛艦部隊於蘇聯近海執行秘密任務的作業類型及戰略意涵。首先，說明美國秘密行動體系的歷史沿革，以及秘密行動授權來源與國會如何對其進行監督，用以釐清潛艦秘密任務的發起與管制。其次，回顧過去遭揭露的潛艦秘密任務案例，並分析對美、蘇兩國在「冷戰」期間，戰略態勢對峙與軍事作戰規劃形成的影響。最後，探討潛艦執行秘密任務所面對的挑戰與風險，包括敵情威脅、技術限制與任務失敗可能引發的政治與外交後果。本文也探討美國秘密行動法制化前後，潛艦機密任務如何界定為秘密行動或情報活動，以及如何影響風險治理與升高控制；期有助海軍同仁能掌握大國博弈的法理與決策機制，俾在複雜多變的區域情勢中，將戰術情報偵蒐與國家安全戰略進行完整整合，以維護國家安全與穩定，這也是撰文主要目的。

貳、美國秘密行動審批機制的演進與發展

一、「冷戰」初起，杜魯門(Harry S.

Truman)總統(1945~1953)因對蘇聯「心理戰」(Psychological Warfare)潛在影響的憂慮，遂於1947年12月在新成立的「國家安全會議」(National Security Council, NSC，以下稱國安會、NSC)中通過〈NSC 4-A號〉決議，授權政府得於承平時執行秘密行動。該決議責成「中央情報局」(Central Intelligence Agency，以下稱中情局或CIA)局長統籌秘密行動相關事務，並確立秘密行動由行政部門主導的原則。選擇由「中情局」負責秘密行動的重要因素之一，係該機構享有法定授權的「無須憑證核銷經費」(unvouchered funds)，讓華府得以在不公開支出明細的情況下，為秘密活動提供必要的資金支持，並將政治與行政的風險降至最低(1947~1970年秘密行動審批機制，如表一)。³

二、隨著行政官僚機構間的競爭逐漸浮現，「國務院」與「國防部(現已改稱戰爭部)」對於「中情局」獨攬秘密行動權限產生不滿；為化解此一問題，「國安會」於1948年6月以〈NSC 10/2號〉決議來取代〈NSC 4-A號〉，明確指示CIA不僅可執行「心理戰」，亦可開展各項秘密活動。該決議具體列出「中情局」可執行秘密活動的類型，包括宣傳活動、經濟戰、顛覆敵對國家，以及支援自由世界受

註3：Office of the Historian, "Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-9, Part 1, Documents on North Africa, 1973-1976 Note on U.S. Covert Actions", <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve09p1/notes>, visited date: 2026/6/14。

表一：美國1947~1970年秘密行動審批機制演進概況表

年 代	法令依據	執 行 事 項
1947. 12	NSC 4-A	CIA局長統籌秘密行動相關事務。
1948. 6	NSC 10/2	9月成立「政策協調辦公室」；1950年併入CIA，並與該局負責實際行動的「特別行動處」整合，1952年兩者合併成立「計畫局」。
1951. 10	NSC 10/5	將秘密行動的即時擴張視為一項「國家責任」，並擴大CIA在游擊戰領域的行動權限。
1954. 3	NSC 5412	要求「中情局」在執行秘密行動時，須與「行動協調委員會」進行協商。
1955. 12	NSC 5412/2	CIA執行秘密行動時，須與國務卿、國防部長指派且職級不低於助理部長之代表，及總統指派之代表協商。
1964. 6	NSAM 303	國家安全會議5412/2特別小組更名為「303委員會」。
1970. 2	NSDM-40	「40委員會」成為主管秘密行動的審批機制。

資料來源：參考Haruna Mikio, “The Development of U.S. Intelligence During the Cold War”, quoted in “2022 International Forum on War History Proceedings”, The National Institute for Defense Studies, p.131, https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/forum/pdf/2022/EN_10_haruna.pdf; Office of the Historian, “90. Note From the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)to the National Security Council, NSC 10/5 Scope and Pace of Covert Operations”, October 23, 1951, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55Intel/d90>; Office of the Historian, “171. Note From the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)to the National Security Council, NSC 5412 Covert Operations”, March 15, 1954, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55Intel/d171>, visited date: 2026/6/29, 由作者自行製表。

威脅國家中的本土反共勢力；決議亦將公認「軍事力量」(recognized military forces)所進行的武裝衝突，以及軍事行動相關的間諜、反間諜、秘密與欺敵行動，排除在承平時期的秘密行動外，藉此在秘密行動與軍事作戰間進行區隔。⁴

三、美國在1948年9月成立「政策協調辦公室」(Office of Policy Coordination, OPC)，專責組織與管理秘密行動，辦公室成立初期係以獨立機構形式運作。1950年併入CIA，並與該局負責實際行

動的「特別行動處」(Office of Special Operations, OSO)進行整合，1952年兩者合併成立「計畫局」(Directorate for Plans, DDP)。⁵值得關注的是，1951年10月，「國安會」通過〈NSC 10/5號〉決議，正式將秘密行動的即時擴張，視為一項「國家責任」(national responsibility)；除延續前決議所賦予之秘密行動授權外，亦進一步擴大CIA在游擊戰領域的行動權限。⁶此時，「中情局」在秘密行動領域享有的獨立性與權威性，可謂達於頂峰

註4：Office of the Historian, “292. National Security Council Directive on Office of Special Projects”, NSC 10/2”, June 18, 1948, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d292>, visited date: 2026/6/16。

註5：Haruna Miko, “The Development of U.S. Intelligence During the Cold War”, quoted in “2022 International Forum on War History Proceedings”, The National Institute for Defense Studies, p.131, https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/forum/pdf/2022/EN_10_haruna.pdf, visited date: 2026/6/17。

註6：Office of the Historian, “90. Note From the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)to the National Security Council, NSC 10/5 Scope and Pace of Covert Operations”, October 23, 1951, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55Intel/d90>, visited date: 2026/6/15。

。7

四、1953年1月，艾森豪(Dwight D. Eisenhower)就任總統後(1953~1961)，為加強對秘密行動的監督，並收緊「中情局」執行秘密任務的權限，遂成立「行動協調委員會」(Operations Coordinating Board，以下稱OCB)做為國務院、國防部與CIA就秘密行動進行協商的正式管道。⁸1954年3月，〈NSC 5412號〉決議，要求CIA在執行秘密行動時，須與OCB進行協商，確保相關行動符合美國的外交和軍事政策。⁹1955年12月，「國安會」通過〈NSC 5412/2號〉決議，進一步要求CIA執行秘密行動時，須與國務卿(Secretary of State)、國防部長(Secretary of Defense)指派且職級不低於助理部長之代表，及總統指派之代表協商。此機制稱為「國家安全會議5412/2特別小組」(NSC 5412/2 Special Group，以下稱特別小組)。至此，美國海外秘密行動的監督與管控，不再由CIA獨攬，而是由總統、行政部門與CIA集體協商後做成的行動選項。¹⁰

五、甘迺迪(John F. Kennedy)主政時期(1961~1963)，處理秘密行動的機制仍沿用「特別小組」的舊名，並曾對古巴

導彈危機及推翻卡斯楚(Castro)政權的相關秘密活動進行審議。1963年詹森(Lyndon B. Johnson)就任總統(1963~1969)後隔年，「特別小組」更名為「303委員會」(303 Committee)，惟其組成、功能與職責並未有任何變動。期間至1967年2月間，由小組到委員會，共批准305項秘密行動(甘迺迪時期163項，詹森時期142項)。這些經審批的行動，僅占CIA數千個執行項目中的極少部分，顯示其執行的秘密任務多屬低風險行動，毋須由審查機制進行逐案審查。其後，因媒體曾揭露該委員會與成員，尼克森(Richard Nixon)總統(1969~1974)遂於1970年2月簽署〈第40號國家安全決策備忘錄〉(National Security Decision Memorandum 40，以下稱NSDM-40)，「40委員會」(40 Committee)遂成為主管秘密行動的審批機制。¹¹

六、〈NSDM-40〉也在秘密行動執行與審批上做出調整，明定由「總統國家安全事務助理」(Assistant to the President for National Security Affairs)擔任委員會主席，顯示當時對行動的執行，著眼於「政治判斷」而非情報專業。備忘錄並將秘密行動的審批，由過去跨部會協

註7：同註3。

註8：同註5，p.132。

註9：Office of the Historian, "171. Note From the Executive Secretary of the National Security Council(Lay)to the National Security Council, NSC 5412 Covert Operation", March 15, 1954, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950-55Intel/d171>, visited date: 2026/6/18。

註10：同註3。

註11：同註3。

商，轉變為白宮主導與情報機構執行的運作模式。為維持對秘密行動的管制，「中央情報總監」(Director of Central Intelligence, DCI)每年須對已核准的秘密行動計畫進行審查；此外，考量原由「國防部」負責規劃但可能涉及高度政治風險的任務，亦須接受該委員會的審批。¹²自此美國秘密行動的主導權與控制權已完全由白宮直接控制，總統在秘密行動的審批上，已不再與其他行政部門分享權力。「40委員會」成立後，曾批准CIA執行多項海外秘密行動，摘陳如後：

(一)1970年代初期就投入約800萬美元(以當時幣值，折合新臺幣約3億2,000萬元)資金，透過秘密行動破壞智利總統阿連德(Salvador Allende Gossens)政權的政治與經濟穩定，導致其遭軍事政變推翻下台；¹³另在玻利維亞國內扶植反政府

勢力，防止托雷斯(Juan Jos Torres)總統採取激烈左傾路線。¹⁴這兩起事件經媒體報導後，外界均懷疑CIA相當程度涉入，但均遭到美國政府強力否認，之後隨著機密檔案解密與美國國會對相關行動進行調查，在該兩國的秘密活動才獲得證實。

(二)鑑於美國情報機構在海外濫權的指控日見增多，1975年參議院遂成立「政府情報活動研究特別委員會」(Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities；簡稱丘奇委員會)，對CIA、聯邦調查局(Federal Bureau Investigation, FBI)、「國防情報局」(Defense Intelligence Agency, DIA)與「國家安全局」(National Security Agency, NSA)自1930年代以來的活動進行全面調查。¹⁵該委員會最深遠的影響，在於導正美國海外

註12：此類任務如每月的「聯合偵察中心任務排程」(Joint Reconnaissance Center Schedule)與「國家偵察組織任務」(Missions of the National Reconnaissance Organization)等。參考Office of the Historian, "Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume II, Organization and Management of U.S. Foreign Policy, 1969-1972, 203. National Security Decision Memorandum 40", February 17, 1970, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v02/d203>, visited date: 2026/6/18。

註13：1970年9月，「馬克斯主義者」薩爾瓦多·阿連德當選智利總統，美國政府咸認該國有可能成為第二個古巴；故「40委員會」批准投入資金扶植智利國內反對派的媒體與政黨，行政部門則從外部施加各種不同壓力，協助顛覆並推翻政權。Carl T. Rowan, "Inside the '40 Committee'", Washington Star, September 20, 1974. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP09T00207R001000020065-2.pdf>; Tad Szulc, "How Kissinger Runs Our 'Other Government'", New York, September 30, 1974, pp.59-66, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP79M00098A000400010001-6.pdf>, visited date: 2026/6/21。

註14：1971年，中情局為防止玻利維亞左傾加速，擬定一項秘密行動俾對其左傾路線進行制衡，採行的措施包括組織整合、宣傳操作與有限的資金融通，採公開與秘密行動並行方式，以降低政治風險。參考Office of the Historian, "Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-10, Documents on American Republics, 1969-1972, 104. Memorandum for the 40 Committee, Subject: Bolivia, Washington, June 29, 1971", <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d104>, visited date: 2026/6/18。

註15：「丘奇委員會」成立的目的係回應媒體對尼克森政府在國內進行的大規模非法情報活動指控，同時亦對美國情報機構在國外的各項活動進行調查。參考 "Intelligence(Including Church Committee)", University of Minnesota, <https://mondale-librarycollections.law.umn.edu/intelligence-including-church-committee>, visited date: 2026/6/22。

表二：1971年起，美國秘密行動審批機制演進概況表

年 代	法令依據	執 行 事 項
1975	--	參議院成立「政府情報活動研究特別委員會」，為國會制度化監督秘密行動開啟先河。
1976. 2	第11905號行政命令	成立「行動諮詢小組」取代原有的「40委員會」。
1987. 1	第12036號行政命令	設立「特別協調委員會」。
1981. 3	--	總統口頭授權與非正式「內閣政府」政策，成立「國家安全規劃小組」。
1991. 8	年度情報授權法	任何「秘密行動」須總統以書面核准授權，並於行動執行前向國會「情報委員會」通報。

資料來源：參考“Intelligence(Including Church Committee)”，University of Minnesota, <https://mondale-librarycollections.law.umn.edu/intelligence-including-church-committee>; Michael E. DeVine, “Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Framework for Congressional Oversight In Brief”，Congressional Research Service, August 9, 2019, https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45196/R45196.5.pdf; CONGRESS.GOV, “H. R.1455 - Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991”，<https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/1455/text/enr>, visited date: 2026/6/21，由作者自行製表。

秘密行動長期以來的「非正式」與「難於究責」管控模式，並為國會制度監督秘密行動開啟先河。¹⁶

七、為防止CIA濫權並對秘密行動決策程序進行改革，自福特(Gerald Ford)總統(1974~1977)起，國家層級秘密行動的決策與監管機制亦歷經多次調整(如表二)。隨著美國國會對秘密行動監督力道的提升，加上聯邦法律對秘密行動進行規範的要求，國會遂通過《1991財政年度情報授權法》(Intelligence Authorization Act, FY 1991)，正式確立「秘密行動」的法律定義與管制機制，明訂任何「秘密行動」須總統以「書面核准」(written

finding)授權，並於行動執行前向國會「情報委員會」通報。¹⁷此法令不僅確認總統為秘密行動的最終裁定者，亦將行動的決策與執行導入法制化與責任制架構，同時解決過去秘密行動濫權與國會監督不足的弊病。

參、已揭露美軍潛艦秘密行動及其戰略影響

「冷戰」時期，美、蘇在各個軍事領域都展開激烈競爭，地面上的對抗極易被偵知並迅速解讀；空中與水面的角力距離日常生活較遠，但在新聞媒體的長期挖掘下，同樣難以完全掩蓋。儘管外界甚少知

註16：Michael E. DeVine, “Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Framework for Congressional Oversight In Brief”，Congressional Research Service, August 9, 2019, https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45196/R45196.5.pdf, visited date: 2026/6/21。

註17：CONGRESS.GOV, “H.R.1455 - Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991”，https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/1455/text/enr?__cf_chl_f_tk=Zwewr8C.AUEZf3Phm7qVqydqHR1g7cMIFhyBBBD1VBo-1782896974-1.0.1.1-GvWpcY3SEu7Z6VK3vk.5zznPVwbefehbx_Ids9mSmxU, visited date: 2026/6/26。

悉兩國曾在廣袤而深邃的海洋進行過激烈攻防，這些秘密活動幾乎由美軍核動力攻擊潛艦執行；且由於活動具高度機密性，多數任務檔案至今仍未完全解密。摘列的各項行動係來自媒體揭露與退休官員的間接證實；並以公開資料為基礎，對執行內容及對戰略的影響，進行扼要說明：

一、常春藤鈴行動 (Operation Ivy Bells)

(一)1970年代，美國海軍著手一項大膽的水下竊聽行動。當時，海軍上校布萊德雷 (James Bradley) 研判，由於蘇聯軍方在莫斯科與其遠東重要海軍基地彼得羅巴甫洛夫斯克 (Petropavlovsk) 間需建立快速通聯，考量蘇聯密碼人力長期不足；因此，極可能將未加密的電話線布放在蘇方鄰接水域的深水區域，布萊德雷的觀點被採納並付諸執行，此即代號「常春藤鈴」的水下竊聽任務。

(二)這項任務由改裝的「大比目魚號」 (USS Halibut SSN-587) 核攻擊潛艦執行，在蘇聯海岸不遠處放出潛水員，其於鄂霍次克海 (Sea of Okhotsk) 水深400呎處的蘇聯軍事通信電纜安裝竊聽裝置 (如圖一)，並定期由潛艦回收錄音膠捲進行分析解讀。1980年，前美國「國家安全局」雇員佩爾頓 (Ronald Pelton)，以35,000美元 (折合新臺幣約126萬元) 代價將該行動的內



圖一：鄂霍次克海位置圖 (紅圈) 與美軍「大比目魚號」 (SSN-587) 潛艦

資料來源：參考 “K-52796 USS Halibut (SSN-587)”, Naval History and Heritage Command, <https://www.history.navy.mil/our-collections/photography/numerical-list-of-images/nara-series/80-g-k/80-g-k-50000/k-52796-uss-halibut--ssn-587-.html>；〈鄂霍次克海〉，維基百科，https://zh.wikipedia.org/wiki/File:Sea_of_Okhotsk_map_with_state_labels.png，檢索日期：2026年7月3日，由作者彙整製圖。

部運作細節洩露予蘇聯官員；這項行動被揭露後隨即中止。外界也咸信美國對蘇聯水下通信的竊聽長達十年甚至更久。¹⁸

二、聖石計畫 (Holystone)

(一)艾森豪政府授權美國潛艦執行的另一項水下監視與情報蒐集任務，被視為最具危險性與挑釁的秘密行動；並在不同時期分別被賦予「聖石」、「頂峰」 (Pinnacle)、「纜樁」 (Bollard) 與「藤壺」 (Barnacle) 等代號，並由海軍軍令部長 (Chief of Naval Operations, CNO) 直接

註18：Matt Blitz, “How Secret Underwater Wiretapping Helped End the Cold War”, Popular Mechanics, Mar 30, 2017, <https://www.popularmechanics.com/technology/security/a25857/operation-ivy-bells-underwater-wiretapping/>, visited date: 2026/6/22。



圖二：美軍「鱒魚號」(SSN-637)核攻擊潛艦

資料來源：“USS Sturgeon (SSN-637)”，WIKIPEDIA，[https://en.wikipedia.org/wiki/USS_Sturgeon_\(SSN-637\)](https://en.wikipedia.org/wiki/USS_Sturgeon_(SSN-637))，visited date: 2026/7/1。

指揮。1970年代中期，該任務經「40委員會」按月批准後放行，並由位於維吉尼亞州(Norfolk Virginia)諾福克基地的「大西洋艦隊司令部」(Atlantic Fleet Command)「M-34辦公室」負責管制，至少4艘「鱒魚級」(Sturgeon-class)核攻擊潛艦參與此項任務，這些潛艦配備精密電子裝備，由「國家安全局」特種單位操作進入蘇聯領海內，或在其外緣進行情報蒐集(如圖二)。¹⁹

(二)1975年5月，《紐約時報》(The New York Times)對「聖石計畫」任務內容做出詳盡報導，執行項目包括對蘇聯

海軍潛艦及其他船舶進行「近距離攝影」(close-up photography)、接入水下通信電纜，竊聽其軍事及各類機密通信，以及潛射彈道導彈測試前的各項電腦檢查，與其他信號進行電子偵蒐，同時蒐錄蘇聯潛艦主機與其他裝備的聲紋特徵等。²⁰此任務必須近距離內執行，也導致兩國潛艦經常出現水下碰撞。依報導內容，1961~1975年間公開揭露已知的兩國潛艦碰撞事件至少9次；²¹由於行動屬高機敏性，迄今仍未解密，實際碰撞的數字可能更高。

(三)該行動被揭露後，美國國防部官員曾向「美聯社」(Associated Press)表示，海軍的確有在蘇聯沿岸蒐集情報，但否認有任何潛艦曾進入蘇聯3浬的領海範圍內。²²依1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)第19及20條，外國潛艦通過他國領海須「浮航並展示旗幟」，且嚴禁從事情報蒐集。美軍潛艦若潛航進入蘇聯領海(蘇方主張12浬)或軍港，本質上已構成對沿岸國主權的實質侵犯，且否定「無害通過」之合法性。迄今雖無任何公開資訊證實，美軍潛艦曾進入蘇聯軍

註19：Desmond Ball, “Nuclear War at Sea,” International Security, Vol.10, No.3, Winter 1985-1986, p.4。

註20：Seymour M. Hersh, “Submarines of US Stage Spy Missions Inside Soviet Waters”, The New York Times, May 25, 1975, p.42, quoted in Ibid., p.5。

註21：同註19，頁5。

註22：“Reports on U.S. Submarine Spying on Soviets 25 Years Old”，Associated Press, 21 May 1986, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP90-00965R000605470008-5.pdf>; “Experts say Soviets learned ‘nothing new’ from NBC Show”，Washington Times, 21 May 1986，<https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP90-00965R000605470011-1.pdf>, visited date: 2026/6/12。

港內執行情報蒐集。在國際法與危機升高控制實務上，前揭行為極易被誤判為發動先制攻擊前兆的高度敵對行為，進而逾越《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)第2條第4款所禁止之「武力威脅」，極易誘發沿岸國依第51條行使自衛權，跨過武裝衝突之門檻。²³

三、近貼尾隨行動(Close Trail Operations，以下稱近貼尾隨)

(一)此項任務雖無特定或是單一代號，卻是美國海軍潛艦部隊最廣為人知且公開的一項任務，至今仍持續進行。直觀而言，此類行動屬於隱匿執行的高機敏任務，其影響層級不僅凌駕軍事層面，甚至可能擴及美、蘇間的戰略穩定，故極易被誤認為應納入美國秘密行動監管機制，以進行有效管理。然實際情況恐非如此，根據《美國法典(U. S. Code)》〈第3093條-總統對秘密行動的批准與報告〉(Presidential approval and reporting of covert actions)中，「秘密行動」係指政府為影響海外政治、經濟或軍事情勢而採行的一項或多項行動，其設計在於使美國政府角色不被察覺或公開承認。²⁴

(二)由於該條文亦將用以改善或維護美國政府運作安全為主要目的之情報、反情報與軍事活動排除在外；²⁵故美軍潛艦對蘇聯核動力彈道導彈潛艦進行的「近貼尾隨」，在法律上被定位為情報蒐集的軍事任務，而非需進行審批具政治風險的秘密活動。〈第3093條〉也賦予潛艦在情蒐作業領域的巨大行動彈性，儘管「近貼尾隨」進行監控，在政治風險與升高危機面向上，未必低於「聖石」等須政治高層審批的秘密行動；唯在法制面上，此等活動仍被定位為海軍日常執行情蒐任務範疇，由於未被納入秘密活動，故毋須審批監管。

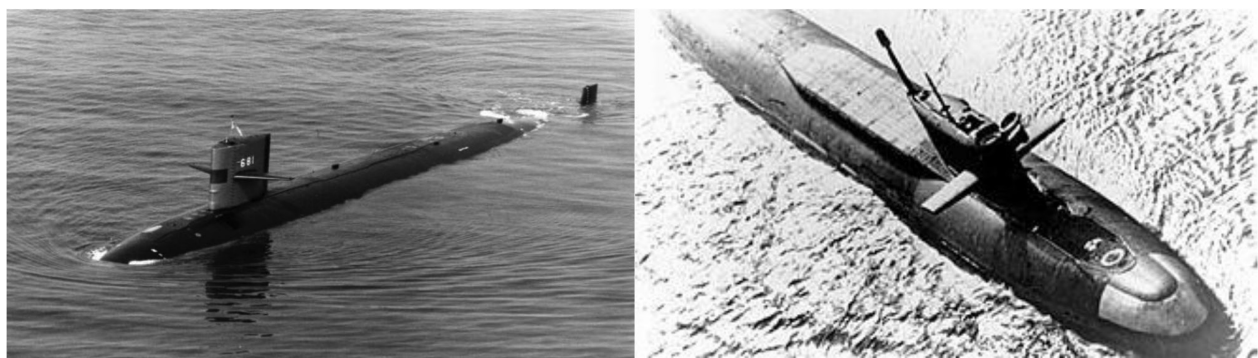
四、戰略影響

(一)「常春藤鈴行動」與「聖石計畫」係「冷戰」時期潛艦執行的最重要秘密行動，其在「國安會」審批與監督下，由海軍與「國家安全局」聯合執行的「水下信號情報」(signals intelligence, SIGINT)蒐集任務；任務透過水下秘密監聽，成功截獲蘇聯自戰略指揮至戰術運用各個層級的機敏資料，對研判其政治意圖與軍事行動提供重要依據。這兩項秘密行動

註23：United Nations, "United Nations Charter (full text)", <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>, visited date: 2026/7/1; "United Nations Convention on the Law of the Sea", <https://www.oac.gov.tw/filedownload?file=law/202604301750171.pdf&filedisplay=%EF%BC%88%E8%8B%B1%EF%BC%89%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B3%95%E5%85%AC%E7%B4%84United+Nations+Convention+on+the+Law+of+the+Sea.pdf&flag=doc>, visited date: 2026/7/6。

註24：Cornell Law School, "50 U.S. Code § 3093 - Presidential Approval and Reporting of Covert Actions", <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3093>, visited date: 2026/6/21。

註25：同前註。



圖三：美軍「蝙蝠魚號」核潛艦(圖左)與蘇聯「洋基級」核潛艦(圖右)

資料來源：參考“Batfish II (SSN-681)”，Naval History and Heritage Command, <https://www.history.navy.mil/content/history/nhhc/research/histories/ship-histories/danfs/b/batfish-ii.html>；〈洋基級核子動力潛艇〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/667A%E5%9E%8B%E6%A0%B8%E6%BD%9C%E8%89%87>，檢索日期：2026年7月3日，由作者彙整製圖。

結合深海作業、電子情報與政治風險管理，被視為「冷戰」時期最成功的水下情報蒐集案例。根據知情人士透露，「常春藤鈴行動」截獲的情資對兩國「第二階段戰略武器限制談判」(Strategic Arms Limitation Talks II, SALT II)做出實質貢獻，甚至對兩國「冷戰」的緩和與終結，亦形成間接與深遠的影響。²⁶至於「聖石行動」藉蒐集蘇聯潛艦部隊的編組、能力與戰力等情報，也協助美方驗證蘇聯是否遵守核武管制協議。²⁷

(二)「近貼尾隨行動」，雖未被納入秘密行動進行審批與監管；惟其戰略價值

在核子嚇阻，也與美、蘇兩國戰略穩定上具有不可替代性。「冷戰」期間，美軍經常以核攻擊潛艦對蘇聯核彈道導彈潛艦進行長時間尾隨監控，1978年3月，美軍「蝙蝠魚號」自挪威海(Norwegian Sea)水域一路尾隨蘇聯「洋基級」潛艦長達50天，伴行達14,277公里，且全程未被察覺(如圖三)。²⁸這僅是被揭露的著名個案，實務上顯然更加頻繁，平時，「近貼尾隨」並非為了即時攻擊，而是透過持續監控，削弱對手「海基式嚇阻」的可信度；戰時，則能立即殲滅敵方核反擊兵力，使其喪失「第二擊」能力。對此時任美國海軍情

註26：美、蘇「戰略武器限制談判」1963年首度舉行，1977-1979年展開第二輪談判，1979年6月卡特總統與總書記布里茲涅夫(Leonid Ilyich Brezhnev)簽署首個明文規定裁減核武的協定-《限制進攻性戰略武器條約》；惟因各自內部反對輿論，致國會遲未批准。隨後因蘇聯入侵阿富汗及駐軍古巴，使條約批准無限期延宕；儘管雙方曾承諾遵守，但雷根政府最終以蘇聯違約為由，退出該條約。Matt Blitz, “How Secret Underwater Wiretapping Helped End the Cold War”, Popular Mechanics, Mar 30, 2017, <https://www.popularmechanics.com/technology/security/a25857/operation-ivy-bells-underwater-wiretapping/>, visited date: 2026/6/27。

註27：James Kraska, “Putting Your Head in the Tiger’s Mouth: Submarine Espionage in Territorial Waters”, Stockton Center for the Study of International Law/U.S. Naval War College, 2015, p.38, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2614777, visited date: 2026/6/18。

註28：同註2。

報處長夏皮羅(Sumner Shapiro)少將就表示，正是由於蘇聯意識到美軍具備此等尾隨追蹤能力，深知其「第二擊能力」並非堅不可摧；而這項關鍵認知，或許正是終結「冷戰」的重要因素。²⁹

肆、潛艦執行秘密任務的挑戰與風險

美軍潛艦執行的秘密任務多具高度戰略價值，惟過程中也存在諸多難以掌握因素；因此，也一直被視為最具風險的軍事行動之一。首先，潛艦於深海高壓環境下作業，任何的機械故障與操作失誤，都可能造成裝備毀損與人員傷亡。其次，這些秘密行動多數須接近敵艦或在其近岸水域執行，面對敵方反潛兵力與先進感測器反制，極易暴露行踪並遭到攻擊。最後，則是潛艦水下航行處於情資封閉狀況，若對周遭海洋環境掌握不全，極可能與對方潛艦發生碰撞；況且此類事件經常容易升高成為政治事件。以下就其任務風險做進一步分析，俾對潛艦秘密行動面對的安全挑戰，能有更深入瞭解。分析如次：

一、作業環境險惡具有高度風險

(一)潛艦執行秘密任務時，為保有本身的隱匿性，加上部分任務如「常春藤鈴

行動」，需長時於深海海域進行，當中水深、水壓、洋流、裝備備便與氣象條件等因素，均攸關任務能否順利執行。例如「大比目魚號」曾在執行任務時，由於錨鏈斷裂造成潛艦向上漂移，使其陷入暴露行跡的高風險中。幸運的是，當時艦長麥克尼什上校(John McNish)做出了一個極不尋常的決定—「灌艙下潛」(flood the sub)，該潛艦數秒後猛然坐沉在海床沙泥中。³⁰艦長果斷與正確的決策，不僅防止該艦上浮遭到敵方偵知，更及時有效地化解一場可能的國際危機。

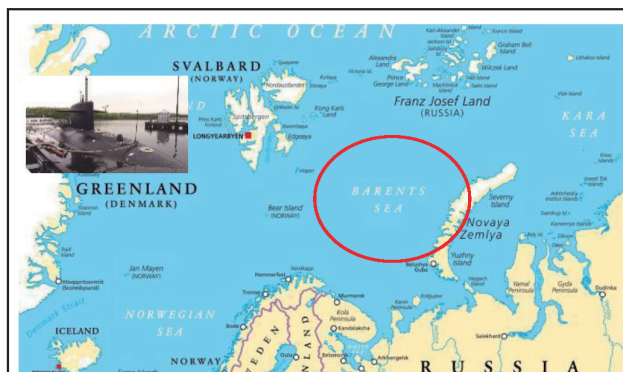
(二)由於任務潛艦除須維持裝備在嚴苛條件下順利操作外，確保人員安全地於水深400呎環境下長期作業，更是一項挑戰。畢竟在深水環境下，高壓將使氮氣分壓升高並溶解於人體組織中，進而引發「氮醉症」(nitrogen narcosis)³¹。此外，潛水員在上浮過程中，若未依正確程序減壓，可能因氣體無法及時排出，於血管內形成致命性「氣栓」(fatal embolism)；為降低人員深海作業可能的傷害，美軍最終開發出以氦氣(helium)取代任務的「飽和潛水」(saturation diving)技術，才解決執行任務過程中，潛水員必須於深水環境長時間作業的關鍵操作難題。³²

註29：同註26。

註30：同註26。

註31：「氮醉症」又稱「氮麻醉」，是潛水員在深水區(通常超過30公尺)吸入高壓氣體後，中樞神經受到氮氣麻醉而產生的現象；其影響如同急性酒醉，會導致判斷力與認知能力大幅下降，嚴重時會危及生命。

註32：同註26。



圖四：美軍「加托號」(SSN-615)潛艦於巴倫支海執行任務示意圖(紅圈)

資料來源：參考〈巴倫支海〉，Google，https://encrypted-tbn0.gstatic.com/licensed-image?q=tbn:ANd9GcRnEF0sXxAxckFX9a2_KHgrT2hUJQBOTC32Cu-73A8tSpW9eonigZAf5QVBzdCNUiFBz6xPxPD03g4OzB7ZViv4Mlc&s=19；“USS Gato(SSN-615)”，Wikipedia，https://en.wikipedia.org/wiki/USS_Gato_%28SSN-615%29#/media/File:USS_Gato_SSN_615_Moored_Stbd_Side.jpg，檢索日期：2026年7月3日，由作者彙整製圖。

二、潛艦碰撞升高成為外交緊張

(一)「聖石計畫」的執行項目中，包括對蘇聯潛艦及其他船舶進行近距離跟踪與攝影，此類行動最大風險即是可能發生碰撞事件；且該計畫並經公開揭露的美、蘇潛艦碰撞事件至少9次；此外，美軍潛艦經常須進入蘇聯領海，或在其外沿進行情報蒐集，這使得碰撞問題發生時，更加地棘手且難以處理。1969年，美國潛艦「加托號」(USS Gato, SSN-615)與一艘蘇聯潛艦於巴倫支海(Barents Sea)公海水域

發生碰撞(如圖四)。根據事後該艦艦長說法，潛艦曾無意間進入蘇聯領海，距離其海岸最近時僅約1.852公里。此外，亦曾發生美國潛艦於蘇聯領海內擱淺後成功脫逃的事件，³³惟相關細節迄未得到官方證實。

(二)當然，多數碰撞或擱淺事件發生在公海，若出現在俄羅斯領海內，勢將成為嚴重的外交與政治危機。即便「冷戰」結束，美軍迄今未中斷「聖石計畫」相關行動。1992年2月，美軍潛艦「巴吞魯日號」(USS Baton Rouge, SSN-689)與俄國核潛艦-「科斯特羅馬號」(Kostroma, K-276)³⁴於北莫爾斯克(Severomorsk)外海的國際水域發生碰撞(城市位置，如圖五)。事件發生後，俄方旋即提出強烈抗議，其後美國國務卿貝克(James Baker)與俄國總統葉爾欽(Boris Yeltsin)會面協商，此事件才劃下句點，美國海軍隨後亦停止部分針對俄軍基地的情蒐任務。³⁵由於這項計畫迄今持續進行，致潛艦碰撞升高為外交緊張的風險，仍未完全消失。

三、敵方武力反制引發軍事對抗

(一)除碰撞事件外，美軍潛艦執行秘密任務面臨的最大風險，在於其刻意或無

註33：同註27。

註34：蘇聯時期研製的945型「梭魚」攻擊型核潛艦，北約命名為「塞拉I級」(Sierra)。該型潛艦使用鈦合金艦身，重量輕、下潛深度大，抗磁性佳，是其第三代多用途攻擊型核潛艦。

註35：北莫爾斯克位於莫曼斯克州首府莫曼斯克東北，為俄羅斯「北方艦隊」聯合戰略司令部所在。Harrison Kass, “Russian ‘Titanium’ Submarine Slammed Into a Navy Nuclear Attack Sub”, The National Interest, September 29, 2024, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/russian-titanium-submarine-slammed-navy-nuclear-attack-sub-208684>, visited date: 2026/6/24。



圖五：俄羅斯北莫爾斯克地理位置（「945型」核潛艦，如小圖）

資料來源：參考〈北莫爾斯克〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8C%97%E8%8E%AB%E7%88%BE%E6%96%AF%E5%85%8B>；〈945型核潛艦〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/945%E5%9E%8B%E6%A0%B8%E6%BD%9C%E8%89%87>，檢索日期：2026年7月3日，由作者彙整製圖。

意進入他國領海並為對方偵知，且對方決定採取軍事手段進行回應；而這類入侵行動在特定情境下，極可能成為一連串重大危機的催化劑。1976年1月，《紐約時報》報導再次指出，「聖石計畫」執行期間，有超過百起行動可能被蘇聯偵知，惟由於蘇方無法對這些入侵行動進行精確定位，³⁶故情勢發展並未升高成為武裝衝突，亦未引發「全面核子交換」（full-scale nuclear exchange）。

（二）隨著反潛作戰能力與水下感測器技術持續提升，當前美軍潛艦在執行此類任務時，正遭遇被偵獲機率大幅上升的作

業困境；尤其過往秘密行動一旦曝光後，原有的戰略模糊與政治迴旋空間，即受到極大壓縮，其隱含的政治與軍事風險，將可能直接轉化為外交緊張與軍事衝突。此外，報導亦有指出，執行「聖石計畫」的潛艦，在其一般性任務指令中載明，一旦受到威脅，即「具有使用武器的權限」（have authority to use weapons）；³⁷此指令的下達，雖提升美艦在極端環境下的自衛與存活能力，惟降低指揮層級對軍事行動可能產生政治後果的控制，將導致艦長的戰術決策成為升高失控的「前驅因素」（precursor to escalation）。

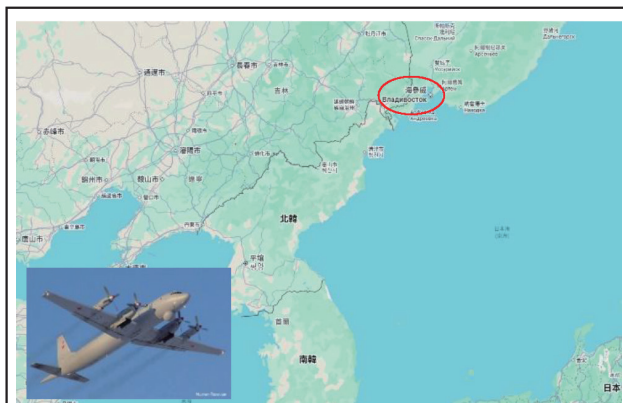
伍、結語

2025年2月，「亞洲國防安全」（Defence Security Asia）網站揭露訊息指出，2023年3月一艘美軍潛艦於俄羅斯海參崴（Vladivostok）附近水域執行情蒐任務時，遭到一架俄羅斯海軍反潛機持續跟監長達9個小時（如圖六）；³⁸若此報導屬實，顯示美國在「冷戰」時期開始執行的水下秘密行動，並未隨著「冷戰」結束走入歷史。換言之，海底電纜竊聽、近岸電訊截收與「近貼尾隨」監控，這些任務必須由

註36：《紐約時報》（The New York Times），1976年1月20日，版4。

註37：Seymour M. Hersh, “A False Navy Report Alleged in Sub Crash”, The New York Times, July 6, 1975, quoted in Desmond Ball, op. cit., p.5。

註38：“Silent Hunt: Russian ASW Aircraft Secretly Stalks U.S. Nuclear Submarine for 9 Hours Without Detection”, Defence Security Asia, February 23, 2025, <https://defencesecurityasia.com/en/silent-hunt-russian-asw-aircraft-secretly-stalks-u-s-nuclear-submarine-for-9-hours-without-detection/>, visited date: 2026/7/3。



圖六：俄羅斯海參崴位置圖(小圖為俄國「伊爾-38型」反潛機)

資料來源：參考海參崴Google Map位置；“Silent Hunt: Russian ASW Aircraft Secretly Stalks U.S. Nuclear Submarine for 9 Hours Without Detection”, Defence Security Asia, February 23, 2025, <https://defencesecurityasia.com/en/silent-hunt-russian-asw-aircraft-secretly-stalks-u-s-nuclear-submarine-for-9-hours-without-detection/>，檢索日期：2026年7月3日，由作者彙整製圖。

具備隱匿性、持續性與近接性的載台方能實現；而核攻擊潛艦是唯一滿足此三項需求的軍事資產，這種獨一無二的不可替代性，使其成為美國情報社群用來執行秘密任務的不二選項。在可預見的未來，先進感測器的部署將增加潛艦暴露的風險；惟在取得戰略情報的迫切需求下，此類秘密行動仍會持續進行。畢竟此等行動一旦暴露，將引發巨大的政治危機，這亦使得審批與管控其秘密行動，變得極其重要。

美軍潛艦執行「近貼尾隨行動」，雖

未被納入秘密行動進行審批與監管，且即使行動暴露，亦不致使美國政府陷入政治窘境，致使這項行動潛藏的政治與軍事風險經常被忽視。就實務層面言，潛艦執行此尾隨任務主要仰賴被動聲納系統；然其僅能提供聲源方位，而無法獲得精確距離數據。³⁹在這種情況下，為精確判定被追蹤潛艦的實際位置與航行態勢，⁴⁰任務艦往往被迫在較近距離內進行尾隨跟踪，這在複雜的水聲環境中，碰撞風險亦將顯著地提高。此外，潛艦官兵長期在高壓情境下執行任務，承受的生理與心理負荷，亦可能造成判斷失誤或操作不當，連帶引發嚴重事故。

畢竟在最極端的情況下，若碰撞事件或行踪暴露出現於他方領海，且對方採取軍事手段回應，秘密行動不僅澈底失敗，甚至成為政治風險升高與誘發武裝衝突的催化劑。即令如此，潛艦執行秘密任務具有的高度戰略價值，仍促使美軍持續進行「聖石計畫」與「近貼尾隨」；為建立對意外事件升高的有效控制，其必須對此類行動的作業複雜性與潛在政治風險進行審慎的評估，以在維護國家戰略情報利益的同時，確保水下軍事行動始終在嚴密的法

註39：Danica Lee Middlebrook, “Bearings-Only Tracking Automation for a Single Unmanned Underwater Vehicle”, Master’s Thesis in Mechanical Engineering, Massachusetts Institute of Technology, June 2007, Chapter 5, Experimental Results, <https://dspace.mit.edu/entities/publication/4e8ae1ff-48de-4b53-97cd-7a4cbe69764c>, visited date: 2026/6/23, quoted in Ibid., pp.15~16。

註40：Tom A. Stefanick, “Undersea Nuclear Forces: Survivability of Chinese, Russian, and US SSBNs”, Journal of Strategic Studies, 12 January 2025, p.15, <https://gwern.net/doc/technology/2025-stefanick.pdf>, visited date: 2026/6/28。

律規範與危機控管機制下穩健執行。

總結而論，美軍潛艦不論是執行「常春藤鈴」等秘密任務，抑或常態性的「近貼尾隨」，其管制機制在法制化進程中，已由早期國安會架構下的跨部會協調，演進為須經總統書面授權並向國會通報的嚴密體制。此種將戰術偵蒐納入國家戰略指導與法理約束的風險治理經驗，對當前深化「不對稱」戰力、戮力推動「潛艦國造」之我國而言，確實極具參考價值。期勉海軍同仁在建構新世代水下戰力的關鍵時刻，持續精進專業、健全危機控管機制，俾將潛艦前沿偵蒐的隱密性澈底發揚，方能確保我國在複雜多變的區域情勢中，成

為捍衛海疆與穩定臺海秩序的堅實盾牌。⚓

作者簡介：

賴慧甄中校，海軍軍官學校96年班、美國海軍研究院電子工程碩士103年班、英國倫敦國王學院戰爭研究博士114年班。曾任海軍昆明軍艦射控官、國防大學研究發展室外事聯絡官、國防大學海軍指揮參謀學院研究教官，現服務於國防大學國際與國防事務學院。

翟文中先生，退役海軍上校，海軍軍官學校74年班，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士85年班。曾任國防部參謀本部情報參謀次長室、國防部戰略規劃司、國防部整合評估司與國家安全會議，並擔任美國能源部「Sandia國家實驗室」訪問學者，現服務於國防安全研究院國防戰略與資源研究所。

左營軍區的故事

西自助新村

西自助新村於民國38年成立，海軍子弟學校面對該村，村子裡有左營舊城「西門」遺址，以及日軍「震洋隊」諸多格納壕與防空洞遺跡，原眷舍拆除後，發現左營舊城城牆仍聳立在內，信步其中，讓人有著諸多追憶，左營眷村美食「王家燒餅」即在此發源，酥烤的餅皮散著誘人的麵香，搭上酸菜與荷包蛋，給人一天滿滿的活力！（取材自《鎮海靖疆-左營軍區的故事》）



↑ 西自助新村活動中心